

Economía y territorio en América Latina y el Caribe: desigualdades y políticas

Versión para discusión

ILPES



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Documento presentado en la XII Conferencia de
Ministros y Jefes de Planificación de América
Latina y el Caribe. Brasilia, junio de 2007.

Este documento fue preparado por Juan Carlos Ramírez, Director del ILPES; Iván Silva, Jefe del Área de Gestión del Desarrollo Local y Regional; y Luis Mauricio Cuervo, Asesor de la Dirección y experto en desarrollo territorial. En la preparación del documento se contó con la colaboración de Alicia Williner (Capítulo 5), Luz Ángela Rodríguez (Capítulos 2 y 3), David Candia (Capítulo 4); Carlos Sandoval (Capítulo 4), Juan Francisco Pacheco (Capítulo 4) y Rodrigo Pérez.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Índice

Resumen ejecutivo	5
I. Economía política de las disparidades económicas territoriales	13
1. Fundamento ético y político de la preocupación por las disparidades.....	14
2. Territorios en movimiento: socio-economía de las disparidades	18
3. Disparidades económicas territoriales y política pública	27
II. Las disparidades económicas territoriales; evolución reciente	31
1. Disparidades económicas territoriales	32
2. Medición y balance de la evolución reciente.....	35
3. Conclusión.....	51
III. Disparidades económicas territoriales y estructuras productivas	53
1. Liberalización económica y quiebre de tendencia.....	53
2. Disparidades territoriales y cambio estructural de mediano plazo.....	54
3. Disparidades territoriales y cambio económico estructural de corto plazo (1990-2003).....	67
4. Desintegración económica y territorial, causa y consecuencia.....	70
5. Conclusiones.....	71
IV. Desempeño económico y regiones emblemáticas	73
1. Evolución económica y tipología de los territorios	74
2. Territorios ganadores	83
3. Territorios convergentes.....	88
4. Territorios estancados.....	93

5. Territorios declinantes	96
6. Algunas conclusiones	101
V. Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial.....	103
1. El nuevo universo: la familia de las políticas territoriales.....	106
2. Descentralización/federalismo: plataformas y paradigmas de las preocupaciones territoriales.....	110
3. La presencia nacional en el desarrollo económico local.....	116
4. Regionalización; de la nación a los territorios.....	118
5. La región como agente de su propio desarrollo económico.....	120
6. La política de desarrollo económico territorial.....	125
Bibliografía	127

Resumen ejecutivo

El ILPES ha mantenido un interés permanente por la planificación y el desarrollo regional, la gestión local y la competitividad territorial. En Ciudad de Guatemala, en 1980, en la Reunión de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe presentó un documento centrado en el tema territorial. Sin interrupción en su trabajo en estos temas, y como testimonio de la continuidad de sus preocupaciones y del progreso en sus formas de abordarlos, presenta en esta reunión de Brasilia 2007 el documento *Economía y territorio en América Latina y el Caribe: desigualdades y políticas*.

La preocupación por el desarrollo, el cambio estructural y la equidad han sido una constante del pensamiento de la Cepal y de las líneas de trabajo del ILPES. América Latina y el Caribe transitan por una interesante fase de evaluación de su pasado reciente, de replanteamiento de algunos de sus parámetros de política económica y social. El crecimiento económico no ha tenido la intensidad esperada, se ha recuperado la estabilidad pero el ciclo económico es muy acentuado; las exportaciones crecieron vertiginosamente pero con insuficientes capacidades de irrigación, generación de empleo y desarrollo de capacidades de innovación, se han creado fondos permanentes de gasto e inversión social y las capacidades de ejecución pública han mejorado gracias a la descentralización, pero las condiciones de vida de las poblaciones siguen marcadas por exagerados niveles de pobreza, indigencia y exclusión.

En este contexto de balances, evaluaciones y replanteamientos, el ILPES ha considerado oportuno hacer un esfuerzo en el mismo sentido: dar cuenta de la evolución reciente del conocimiento, de las

causas y de los impactos sociales de las disparidades económicas territoriales, así como del transcurso y el estado actual de las políticas y las instituciones para el desarrollo económico local en América Latina y el Caribe.

En el primer capítulo, *Economía política de las disparidades económicas territoriales*, se revisan: fundamentos conceptuales que permiten comprender dimensiones estratégicas, como los referentes *éticos* con los cuales las sociedades latinoamericanas se aproximan a la desigual distribución territorial de los beneficios del crecimiento; el conocimiento científico y las explicaciones e implicaciones socioeconómicas de esas desigualdades; y las formas institucionales y políticas, para hacerles frente. Además del conocimiento científico de la realidad, es necesario comprender el comportamiento humano colectivo que acompaña y protagoniza estos procesos, por lo que se integran las dimensiones ética y política.

El segundo capítulo, *Las disparidades económicas territoriales; evolución reciente*, traza un panorama del comportamiento de estas disparidades desde 1990. El análisis integra a aquellos países con estadísticas territoriales de producto interno bruto (PIB) completas para el período (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, México y Perú).

En el tercer capítulo, *Disparidades económicas territoriales y estructuras productivas* se identifican los factores determinantes del cambio de la tendencia central previa a los años 1990: aunque a velocidad lenta, la mayor parte de los países mostraba tendencias a la reducción de las brechas de PIB per cápita entre territorios (convergencia); a lo largo de los años 1980, en algunos países más temprano que en otros, esta tendencia se detuvo, aunque afortunadamente se transformó en estabilidad y no en aumento de las brechas de riqueza entre territorios, o *divergencia*.

El cuarto capítulo, *Evolución de las economías regionales en América Latina y el Caribe*, presenta una mirada detallada del comportamiento reciente de algunas economías regionales subnacionales del continente, seleccionadas de forma que constituyan casos emblemáticos de las diversas trayectorias. La desaparición de la convergencia territorial en América Latina y el Caribe es retomada a través del examen de casos singulares que ilustran y detallan, para mencionar los más significativos, la aparición de los grandes enclaves primario exportadores, la desindustrialización de zonas de tradición manufacturera y la prolongación o encuentro de salida a su crisis, la persistencia de la pobreza y el atraso de las regiones rurales más tradicionales, y la consolidación de nuevos polos agroindustriales o de nueva industrialización globalizada.

El quinto capítulo, *Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial (DET)*, sintetiza las conclusiones y hallazgos más importantes del estudio comparativo emprendido por el ILPES, con apoyo de la GTZ, en diez países del continente (Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador, El Salvador, Colombia, Chile, Honduras, México y Perú), en el que se exploran el discurso político relacionado con las desigualdades territoriales, las políticas nacionales diseñadas para fomentar el desarrollo económico territorial, y las interrelaciones políticas e institucionales entre nación, niveles intermedios y municipios. La síntesis identifica las principales líneas de trabajo en materia de *políticas territoriales* para el ILPES y sugerencias a los países en este mismo sentido.

Ética de las disparidades territoriales

Las aspiraciones de igualdad individual, propias de la tradición humanista moderna, tienen su correlato y expresión en un anhelo de equidad regional y territorial (de las personas habitantes de una determinada región o territorio). Muchas de las constituciones nacionales de los países de América Latina y el Caribe dan testimonio de la presencia y legitimidad política y social que se le concede a estos anhelos. Recientemente han aparecido nuevos derechos colectivos con claras y significativas implicaciones territoriales: la reivindicación de la diversidad étnica, cultural y lingüística de los pueblos, particularmente los originarios y afro americanos, y el carácter colectivo que posee el imperativo de la sostenibilidad ambiental. Así, surgen expresiones constitucionales y legales que proclaman el derecho al medio ambiente sano y a la diferencia y la diversidad cultural.

La aspiración a la unidad nacional sin desequilibrios territoriales asume ahora nuevas formas y plantea nuevos desafíos. Las sociedades latinoamericanas contemporáneas no solamente anhelan igualdad de oportunidades para sus propios territorios y regiones, sino que reconocen (en diversidad de contextos y con variados matices) el derecho a la diferencia, que se expresa en políticas y fórmulas diferenciadas en los diversos temas como, por ejemplo, el uso sostenible de los recursos naturales y planes educativos.

El debate, la interpretación y la evaluación de los procesos en los cuales se viven las disparidades económicas territoriales deben asumir estas nuevas realidades. El anhelo de *igualdad* debería concretarse en un esfuerzo social por garantizar a todos los ciudadanos y, en todos los territorios, el acceso a bienes y servicios considerados fundamento del desarrollo humano individual y colectivo (salud, educación, comunicación, participación). La *equidad* se plasma en la igualdad de condiciones en los territorios para el aprovechamiento de las oportunidades ofrecidas por las economías nacional y mundial. El respeto a la *diferencia* debe estar vigente, en aspectos como la posibilidad de mantener y cultivar las culturas locales, las lenguas originarias, la diversidad ecológica.

Economía de las disparidades territoriales

Los desequilibrios económicos territoriales no son necesariamente una anomalía o un problema. Las disparidades son una expresión inevitable del cambio económico, de la transformación tecnológica y de la evolución institucional. Su historia transita por ciclos de incremento, estancamiento y disminución. Estos ciclos económicos espaciales están regidos por las fuerzas y las tendencias de cambio, que explican la evolución del dinamismo de *focos* espaciales de innovación, regiones y ciudades que se vuelven motores de crecimiento y cambio estructural; de formas de *difusión* económica y espacial de este dinamismo (transmisión del crecimiento y cambio estructural a otros polos urbanos y regionales); y de efectos de *arrastre* (incorporación de nuevos territorios para abastecimiento de insumos) puestos en movimiento, y de formas de *exclusión* y marginación puestas en marcha.

Las dificultades económicas pueden provenir de situaciones de excesiva concentración o desconcentración. Los niveles de concentración urbana excesivos en un número significativo de países del continente ocasionan pérdidas sociales en su potencial de crecimiento económico.

Las brechas de riqueza (PIB per cápita) entre territorios, venían disminuyendo, aunque lentamente, a lo largo de los años 1980. Esta tendencia se detuvo, sin dar lugar al aumento en las brechas. Antes de los años 1990 se señalaba como preocupante la lentitud de la convergencia; en el nuevo contexto de detención la preocupación aumenta.

No obstante, surge la necesidad de introducir criterios de evaluación adicionales. Sí como convergencia y desconcentración pueden ser sinónimos de mayor equidad y de disminución de brechas, no significan en forma automática mayor riqueza ni mejor-estar colectivo; en el mismo sentido, divergencia y concentración significan mayor desigualdad, pero no siempre desmejora de la riqueza o del bienestar colectivo. Adicionalmente, los grados de disparidad parecen mayores cuando se toman en cuenta individualmente los territorios (territorios iguales independientemente de su tamaño), que cuando se pondera (la economía de cada territorio por su participación en la población nacional, ya que las brechas entre población son más acentuadas que entre el producto económico territorial).

Las velocidades de los cambios territoriales están muy influenciadas por la configuración económica espacial de cada país. Existen tres grandes tipos de configuración, que dependen de si están encabezados por un solo territorio (primaciales) o por varios (multipolares): y de si su estructura global discrimina en dos grandes grupos territoriales de riqueza (polarizados) o en varios (estratificados). Argentina, Chile y Perú son países primaciales polarizados; Bolivia, Colombia y México son multipolares estratificados, y Brasil es multipolar polarizado. Las tendencias a la

desconcentración de la población urbana en el continente desde hace unos 25 años, son menos frecuentes e intensas en los países primaciales que en los multipolares.

Las lentas tendencias a la convergencia desaparecieron a lo largo de los últimos quince años, en gran medida debido a la dinámica de los territorios ganadores, con sus peculiaridades y factores de éxito. No obstante, la comprensión de lo sucedido debe combinar la mirada en esos territorios, con lo acontecido en los persistentemente pobres, los nuevos pobres, y la peculiar respuestas de las grandes áreas metropolitanas y sus regiones de entorno.

Finalmente, el conjunto de estos procesos, mirado en términos sectoriales, muestra que, como tendencia general, la agricultura está asociada a territorios en retroceso económico; menos general pero significativa, la industria ingresa al grupo de actividades asociadas con el estancamiento económico territorial, y perdió su conexión con los territorios ganadores, mientras que la minería la adquirió. *El principal rasgo o síntoma de cambio estructural en los años 1990 hasta hoy se relaciona con el cambio del papel dinámico desempeñado por la industria manufacturera, y la estrecha asociación reciente entre minería y territorios ganadores.*

Los nuevos **territorios económicamente exitosos** son polos regionales altamente especializados, por lo general exportadores de productos primarios, funcionalmente muy vinculados a las economías de las grandes ciudades y de regiones desarrolladas, poco generadores de encadenamientos hacia adentro de sus propias regiones, o con las regiones del entorno; son *nuevos enclaves primario exportadores*.¹ En estas circunstancias, los efectos de difusión y arrastre, que normalmente contribuyen a generar convergencia, quedan restringidos espacialmente, y casi totalmente enfocados hacia el exterior y hacia las regiones más ricas, generando un *circuito espacial del éxito económico altamente excluyente*.

Antofagasta (Chile) es particularmente significativo como caso en donde se combinan un ritmo y dinámica de crecimiento muy alta, empujada por la exportación del cobre, con satisfactorios resultados sociales. Santander (Colombia) es un caso relativamente excepcional debido a su expansión económica acompañada de un proceso de diversificación e, incluso, de consolidación manufacturera y avances significativos en innovación y desarrollo tecnológico en tópicos especializados. La Ciudad de Buenos Aires (Argentina) es una buena muestra de lo sucedido en algunas de las grandes ciudades latinoamericanas, en donde el empuje industrial ha sido reemplazado por un intenso crecimiento de las actividades de servicios. Brasilia DF es un caso semejante, por el papel dinámico desempeñado por las actividades terciarias, aunque en este caso muy asociadas a las actividades gubernamentales.

Los **centros económicos mayores** han tenido trayectorias muy diversas, por lo que su contribución a la contención de la convergencia es menos clara: algunos se dinamizaron y crecieron a tasas mayores al promedio nacional, otros retrocedieron a la condición de territorios estancados, mientras que un grupo permaneció en su condición de territorios declinantes. Ya se mencionaron La Paz y Buenos Aires, con trayectorias bastante diferentes, casi opuestas. Santa Cruz y Bogotá son características muy interesantes de ciudades y regiones de mayor desarrollo relativo, cuyos productos per cápita crecen menos que los promedios nacionales, no por bajo dinamismo económico, sino por ser altamente atrayente de población inmigrante. Sao Paulo tiene un desempeño semejante en términos de PIB per cápita, pero asociado a una transformación económica orientada hacia las actividades financieras y terciarias, y una lenta pero permanente pérdida de capacidad de atracción de actividades industriales, conservando solo los segmentos especializados y tecnológicamente complejos.

¹ Algunas regiones tienen características de terciarización, ya sea porque predomina la maquila (vendedora del “servicio” trabajo de baja calificación) o el turismo globalizado.

Las características de los **territorios convergentes** son muy diversas. Cajamarca (Perú) hace parte del grupo de ganadores que han cifrado su crecimiento en la exportación de productos primarios, pero que lamentablemente no ha tenido muy buenos resultados sociales. Mato Grosso (Brasil), Cotopaxi (Ecuador) y Los Lagos (Chile) hacen parte de un amplio conjunto de territorios centrados en actividades agrícolas, silvícolas, pecuarias y pesqueras que han sabido combinar con manufactura, consiguiendo resultados económicos interesantes. Guanajuato (México) con características excepcionales, pues se encuentra centrado en actividades industriales de diverso tipo, desde industrias básicas, actividades de ensamble y sectores tradicionales de industria liviana y de maquila, es un caso destacado en este grupo.

En general, los territorios de menor riqueza relativa que experimentan procesos de expansión superiores a los promedios nacionales (*convergentes*) no logran sostenerlas el tiempo suficiente como para conseguir sobrepasar el límite para dejar de ser pobres. En Chile, Colombia y Perú (con series de PIB regionalizado para más de veinte años) se observa una movilidad muy baja de los territorios entre los distintos grupos o niveles de riqueza.

Los procesos de cambio económico asociados a la liberalización y apertura, aceleraron la desindustrialización de regiones tradicionalmente manufactureras y, a muchas de ellas, las sumieron en prolongados períodos de estancamiento o retroceso significativo en sus niveles de riqueza, dando lugar a la conformación de **territorios recientemente empobrecidos**. Bio-Bio (Chile), Guerrero (México) y La Paz (Bolivia) hacen parte de este grupo.

Al grupo de territorios estancados se suma el importante conjunto de **territorios persistentemente pobres**, muy asociados con actividades primarias (generalmente agrícolas) poco dinámicas. Los patrones de pobreza y estancamiento allí imperantes es de tal magnitud y de tan prolongada duración que constituyen *territorios en estado de alerta económica*. Para mencionar algunos territorios en esta situación: Chaco (Argentina), Beni (Bolivia), Caquetá (Colombia), El Oro (Ecuador), Oaxaca (México), Amazonas (Perú) y Alagoas (Brasil).

Política de las disparidades territoriales

En el curso de las últimas décadas, el universo de las políticas urbanas y regionales se ha transformado radicalmente. Desde mediados de los años 1980 hasta bien entrados los 1990, la teoría del desarrollo económico local, con sus consecuentes recomendaciones de política, surgió y se consolidó como referente central. Introdujo una innovación fundamental, a modo de llamado a la reforma y modificación de las mentalidades: de las teorías estructuralistas de la dependencia que centran las explicaciones de deficiencias en factores externos y formas totalmente integradas, se transitó hacia una visión de posibilidades múltiples y abiertas a partir del mejor aprovechamiento de los recursos propios. A pesar de que las disparidades económicas territoriales no hayan disminuido, este cambio de mentalidad se hace visible en el océano de iniciativas de desarrollo económico local que se han construido en la América Latina contemporánea.

Este proceso se da en forma simultánea y asume formas relacionadas con las preocupaciones por el uso sustentable de los recursos naturales, que se consolidaron tanto en la teoría como en la práctica, y han dado lugar al rápido desarrollo de una institucionalidad ambiental y para el ordenamiento territorial. En igual sentido, después del acelerado desmonte de las políticas industriales, desde mediados de la década 1990 comenzaron a surgir nuevas políticas organizadas alrededor del fomento productivo y el desarrollo empresarial. Más recientemente, ha renacido el interés por políticas regionales, entendidas (de la forma tradicional) como iniciativas desde los gobiernos centrales para resolver problemas de territorios específicos o para organizar la gestión de programas sectoriales o transversales (como los dirigidos a superar la pobreza).

De esta variedad de políticas públicas que se ha desarrollado recientemente, y que por sus finalidades y afinidades conforman la *familia de políticas territoriales*, las más importantes y significativas son la descentralización, en los países unitarios, y la consolidación del federalismo en

los países que tienen esta organización. La manera de elegir los gobernantes locales y regionales se ha democratizado, y se han ampliado los recursos fiscales generados por los territorios y los transferidos hacia ellos, así como las responsabilidades locales se han perfilado hacia la gestión de los programas sociales (educación y salud) y la provisión de infraestructura básica (saneamiento básico, equipamiento local). Han cambiado las reglas de juego que regulan las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno, parámetros de la política electoral y de la representación partidaria, y las articulaciones entre los mundos privado y público se han hecho más flexibles.

Mientras el binomio descentralización/federalismo se ha fundido con las políticas de desarrollo económico local, de las que en cierto sentido se le ha entendido como sustituto, es evidente que abarca dimensiones distintas que requieren formas de acción específicas. Esta relación ha ido evolucionando y, de una separación total, ha comenzado a darse una articulación.

La descentralización/federalismo es condición necesaria mas no suficiente para el desarrollo económico local o la equidad territorial. Las investigaciones y estudios para países específicos ponen de manifiesto que los sistemas de transferencias, aun cuando tengan un carácter compensatorio, porque favorecen a los territorios de menor desarrollo relativo, no han producido una disminución de la disparidad económica territorial; otras investigaciones muestran que los incentivos al esfuerzo fiscal local propio permiten acrecentar los recursos disponibles pero, dados los grandes desequilibrios socioeconómicos, estas oportunidades benefician proporcionalmente más a los territorios de mayor desarrollo relativo y aumentan las brechas económicas territoriales. Por consiguiente, si bien la descentralización de la provisión de los servicios sociales y de infraestructura básica genera oportunidades para desencadenar procesos de desarrollo económico local, las condiciones para que se traduzcan en mayor equidad no necesariamente significan la disminución de las disparidades, al menos en el mediano plazo.

En la medida en que el universo de las políticas territoriales se ha acrecentado y enriquecido, también se ha ampliado la cantidad y el tipo de actores públicos que participan en estos temas. La nación, sus políticas y los sectores interesados en la promoción del desarrollo económico local, intervienen muy activamente, crean oportunidades y posibilidades para quienes trabajan desde los municipios y desde los territorios. No obstante, desde lo nacional aún no se tiene conciencia acerca de la necesidad de articular estas formas de acción e intervención sectoriales y, al tiempo que se ahorran esfuerzos desde lo nacional, facilitar el acceso a estas posibilidades desde lo local. Por ejemplo, muchos de los sectores acuden a diferentes estrategias de regionalización para la ejecución de sus programas que, individualmente consideradas, pueden operar de manera eficiente, pero que en su conjunto produce desconcierto e ineficiencia. Los países han venido ensayando diversas fórmulas de coordinación intersectorial, así como distintas estrategias de integración de los diseños regionales, de las cuales hay mucho que aprender y constituyen una excelente base para el intercambio horizontal de conocimientos y de saberes.

Como resultado de este análisis y del contexto ofrecido, las posibilidades y limitaciones para que los municipios y los territorios desempeñen un papel protagónico en la promoción de su propio desarrollo, dependen de sus capacidades de aprovechamiento de los recursos propios, así como de un contexto fiscal, político e institucional que haga posible volver realidad la idea más fundamental del desarrollo local: la capacidad de una sociedad local para formularse metas de interés colectivo y poner en movimiento los recursos necesarios para alcanzarlas. También se requiere que desde lo local se adquiera conciencia de la importancia de una *diplomacia territorial*, que contribuya a generar un contexto institucional, político y fiscal propicio para el desarrollo económico local, tome la iniciativa de asociarse con sus pares, a través de formas diversas y adaptables.

El desarrollo regional “desde arriba” (políticas regionales) coexiste con el desarrollo local “desde abajo” (desarrollo local) y atravesado por preocupaciones transversales en lo político (descentralización), en lo ambiental (ordenamiento territorial), en lo social (derechos, pobreza). Este conjunto de tradiciones de política constituyen una familia, porque comparten preocupaciones

básicas fundamentales, aunque se haya ido construyendo en forma espontánea, desordenada y sin coordinación. El concepto de *políticas de desarrollo económico territorial* destaca la importancia y la necesidad de *pensar integralmente* estas tradiciones teóricas y políticas, y generar un *campo de acción pública* que, sin intentar absorberlas, y respetando sus especificidades, promueve su conocimiento mutuo, coordinación e integración. Por consiguiente, la política de desarrollo económico territorial debe ser el **punto de encuentro** entre los esfuerzos de promoción del desarrollo regional-local, desde arriba y desde abajo, y lugar de **conocimiento, coordinación y articulación** de políticas sectoriales y transversales, tradicionalmente separadas.

Propuestas de política y líneas de trabajo estratégicas para el ILPES

El énfasis del trabajo del ILPES, orientado a las capacidades de planeación y de gestión estratégica del desarrollo económico desde lo local, no pierde fuerza ni vigencia, porque sigue siendo necesario contribuir al mejoramiento de las capacidades de innovación de los territorios. No obstante, renace el esfuerzo por conocer y formular propuestas sobre las formas de intervenir en los procesos de difusión y arrastre espacial de las innovaciones y en los impulsos al crecimiento económico. En este sentido, se destaca particularmente la necesidad de conocer mejor el papel que el desarrollo de la infraestructura (transporte, comunicaciones) y el conocimiento (investigación, innovación) puede desempeñar para el logro de estos objetivos.

Esto incluye una reflexión especial acerca de los territorios excluidos, sin posibilidades de engancharse como generadores de innovación o receptores de los efectos de difusión y arrastre, y considerar nuevas formas de solidaridad territorial.

Finalmente, formular la política de desarrollo económico territorial significa contribuir a la generación de espacios y temas de diálogo, interlocución y entendimiento entre los distintos gobiernos y niveles territoriales de gobierno, para generar conjuntamente mejores condiciones institucionales, políticas y fiscales para el desarrollo económico en todos los territorios.

I. Economía política de las disparidades económicas territoriales

El tema inicial y central de este trabajo son las disparidades económicas territoriales, como problema de política pública. Este interrogante es pertinente, porque es tal vez la pregunta básica de la teoría económica sobre desarrollo regional, y porque su obviedad frecuentemente soslaya esfuerzos por construir bases teóricas y justificaciones para asumirlo como un problema de política pública. Este documento pretende construir referencias y criterios que hagan posible un debate crítico del pasado, del presente y para el futuro sobre el tema.

El capítulo comienza preguntando por el significado del concepto de disparidad, enmarcándolo en su contexto más originario y fundamental, el de la ética y la política. La pregunta por las disparidades adquiere sentido porque las sociedades contemporáneas adoptan ideales como la igualdad y la equidad. El significado de estos principios evoluciona con el tiempo y resulta, por tanto, indispensable hacer el esfuerzo por actualizarlos en el contexto específico de América Latina y el Caribe.

La misma interrogante acerca del significado de este concepto será abordada posteriormente, en un campo complementario. En la dimensión del conocimiento científico se entremezclan valores y razones, puesto que, al mismo tiempo que se intenta explicar el origen, desarrollo y evolución de las disparidades, también se ofrecen argumentos para enjuiciarlas como deseables, inconvenientes o

indiferentes. Se hará una exploración, sumaria pero integral, de razonamientos y argumentos aportados por diferentes ciencias sociales para explicar la emergencia y los cambios en materia de disparidades territoriales.

La conjugación entre economía (ciencias sociales) y política de estas disparidades se analizará a través de la tradición histórica latinoamericana en el proceso de constitución de un abigarrado mundo de políticas interesadas por el desarrollo territorial: políticas regionales y urbanas, descentralización, desarrollo económico local y más recientemente, ordenamiento territorial.

Como resultado de este recorrido, quedará delimitado el campo de las preocupaciones propias de la *economía política de las disparidades económicas territoriales*, y delineada una primera definición y significado de las *políticas de desarrollo económico territorial*.

1. Fundamento ético y político de la preocupación por las disparidades

La idea de igualdad asume el papel de referente político, ético y social contemporáneo, que emerge con las revoluciones burguesas liberales (Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, 1789), y se consolida con la conformación de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Diciembre 10 de 1948).²

La idea de dignidad se complementa con el desarrollo y establecimiento de derechos sociales (familia, seguridad social, descanso, nivel de vida, educación, cultura: artículos 16, 22, 23, 24, 25, 26 y 27) y económicos (propiedad, trabajo y remuneración, propiedad intelectual: artículos 17, 23, y 27). Como conjunto, toman cuerpo en la idea de desarrollo, entendida como punto de referencia socialmente construido y meta a ser alcanzada.³

La idea de igualdad toma entonces su fundamento en principios éticos y políticos proclamados como universales. A partir de ella se desencadenan preocupaciones científicas generadas por situaciones contradictorias con el patrón establecido (desigualdad, discriminación, diferencia), cuyo origen y evolución intenta ser explicado, manifestándose sobre su valor (conveniencia-inconveniencia) y discutiendo las formas de intervenirlas, los costos de hacerlo y los impactos deseados y obtenidos. Los cambios en la distribución espacial de la población (migraciones, urbanización), de la actividad económica y de la riqueza, se incorporan a este conjunto de preocupaciones, particular y especialmente después de los años 1930, cuando empieza a configurarse y a tomar cuerpo las teorías y políticas del desarrollo regional y urbano.

La evidencia de la existencia de disparidades económicas territoriales, es decir, diferenciales permanentes en los niveles y ritmos de desarrollo y de crecimiento económico de las unidades subnacionales, es asumida como una legítima preocupación científica y política, en tanto que se la considera una prolongación de las preocupaciones fundamentales por la igualdad y la libertad de los individuos. No obstante, esta distinción entre sujetos colectivos (territorios) e individuales genera uno de los dilemas más fundamentales y estratégicos propios de las políticas de desarrollo

² En la primera, se proclamó principalmente como derecho político: “los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos. Las distinciones sociales sólo pueden fundarse en la utilidad común”. Funda los pilares de la democracia moderna: la ley como expresión de la voluntad general (Artículo 6), la fuerza pública como medio de garantía de los derechos básicos (Artículo 12), la necesidad de contribuciones comunes para el funcionamiento del poder público, y el derecho de vigilancia y control sobre este último (Artículos 13, 14 y 15).

En la segunda se ratificaron estos derechos civiles y políticos y se ampliaron a través de la introducción de otros. “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, como están dotados de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros” (Artículo 1).

³ “La Asamblea General proclama la presente Declaración Universal de Derechos Humanos como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, (...) y aseguren (...), su reconocimiento y aplicación universales y efectivos (...)”.

económico territorial: ¿cómo conciliar e integrar la defensa de los valores e intereses individuales y colectivos?

En la aproximación a este primer dilema, existen dos tradiciones jurídicas con enfoques diferentes. En una tradición política, la de los Estados Unidos, ha primado la defensa del derecho a la libre circulación y movimiento del individuo dentro del territorio nacional, como principal medio de garantía del principio de igualdad: este movimiento libre es la garantía al libre acceso a las oportunidades de desarrollo personal para el individuo. En una segunda tradición, europea, se admite la legitimidad y la importancia de las aspiraciones territoriales en las condiciones de desarrollo, sin por ello desconocer la importancia y el papel de la libertad de movimiento como medio de garantía del principio de igualdad; se procura facilitar los medios para que los sujetos colectivos (territorios) tengan opciones de desarrollo equivalentes.

El abordaje de este dilema evidencia la distinción entre igualdad, igualitarismo y equidad. El mercado opera sobre la base de la propiedad privada y la libertad de empresa, y necesita de la especialización productiva como fundamento y motor del intercambio, generando ganancias sociales en eficiencia, productividad y riqueza material. Su funcionamiento normal produce desigualdades, ganadores y perdedores, que adquieren un peso económico y niveles de riqueza diferentes. Estas desigualdades no son juzgadas necesariamente como inconvenientes, es decir, no desembocan en un dogma igualitarista, siempre y cuando convivan con un ambiente de progreso material generalizado y continuo. No obstante, cuando estas desigualdades se traducen en cierre de posibilidades de renovación y de cambio, se hacen generadoras de estancamiento, de empobrecimiento, y se convierten en un obstáculo. Como respuesta a los efectos esperados e inesperados de la aplicación de esta doctrina liberal de la igualdad, el pensamiento social ha agregado el principio de solidaridad como acompañamiento fundamental de estos procesos. Allí aparece la distinción entre igualdad y equidad: se espera *igualdad* para todos los individuos en el acceso a los derechos básicos universales; no se espera, incluso ni siquiera se considera deseable, un desempeño económico igual para todos los individuos (*igualitarismo*); y se pretende, eso sí, que las oportunidades para obtener ese máximo desempeño sean iguales para todos (*equidad*).

Un segundo dilema proviene de la ubicación que tradicionalmente se le ha dado a la política regional como parte de la política social. En los textos de economía regional y urbana suele plantearse que la política regional, entendida como la intervención realizada desde el estado central con fines de nivelación de las desigualdades regionales de crecimiento y desarrollo, se justifica por razones de equidad, no de eficiencia. De acuerdo con lo anterior, suele situarse del lado de las políticas sociales. No obstante, no se discute si las desigualdades territoriales, dependiendo del nivel y de las características adquiridas, generan ineficiencia económica general, ocasionando pérdidas en capacidades de crecimiento y generación de bienestar.

Estos dos dilemas fundamentales constituyen bases éticas de las políticas de desarrollo económico territorial. No obstante, las nuevas y particulares realidades latinoamericanas exigen un esfuerzo de especificación adicional; primero, porque el concepto de desigualdad parece insuficiente para dar cuenta de este tipo de aspiraciones de equidad territorial y, segundo, porque la política regional tiene justificación no solamente en razones de equidad, sino también de eficiencia y de estabilidad económica.

a. La idea de desigualdad en el contexto latinoamericano

En el derecho constitucional latinoamericano se reconoce explícitamente la necesidad de arbitrar entre libertad individual y derecho colectivo. En el ámbito propio de lo territorial, este reconocimiento se concreta en un número importante de las constituciones en el continente, que han optado por asignar funciones y finalidades sociales al ejercicio del derecho a la propiedad privada, en general, y de la tierra en particular (Maldonado, 2005).

Otro hecho mayor que hace parte estratégica del panorama actual del debate sobre equidad e igualdad en el continente, se expresa a través de la existencia de nuevos derechos colectivos con claras y directas implicaciones sobre el territorio y sus criterios de gestión y manejo: ambientales, étnicos-culturales y urbanos. En lo ambiental, por ejemplo, vale destacar que en las constituciones latinoamericanas aparece una tendencia general a definir los recursos naturales como de propiedad estatal, complementada por la emergencia, menos frecuente, del reconocimiento constitucional del derecho social a gozar de un ambiente sano (Maldonado, 2005). En lo étnico y cultural, surgen declaraciones constitucionales orientadas a reconocer la legitimidad de la formación pluricultural de las nacionalidades y a garantizar los medios de su preservación y desarrollo.⁴ Este reconocimiento expresa una particularidad propia de nuestro continente, la del pluralismo étnico y cultural.⁵ En lo urbano se está presenciando, aunque no en forma generalizada, el surgimiento de la ciudad (del territorio) como derecho colectivo.⁶

El desarrollo económico, tecnológico e institucional reciente hace emerger nuevas áreas estratégicas, que transforman la distribución social de las condiciones de acceso a nuevos bienes y servicios estratégicos, que exigen de la atención política y técnica, y que incluso transforman virtualmente la noción de territorio. En épocas recientes son particularmente importantes los desarrollos en materia de información, telecomunicaciones y producción de conocimiento, que también generan nuevas formas de desigualdad y exclusión.⁷ El universo de activos sociales sobre los que es necesario poner atención se amplía y complejiza.

b. Disparidades económicas territoriales: asunto de eficiencia y estabilidad

La expresión más evidente de desigualdad territorial es la concentración urbana. Henderson (2000) estima el costo económico generado por excesos (o defectos) de concentración urbana, por niveles por encima (o debajo) de un patrón histórico, y pueden explicar pérdidas, en un horizonte de mediano plazo, de hasta 1,5 puntos porcentuales de PIB per cápita (ver sección I.2.b).⁸ Estos resultados sitúan en una posición particularmente desfavorable a América Latina. De un total de 72 países examinados, 30 poseen niveles de concentración satisfactorios, 24 excesivos, 16 excesivamente bajos y 2 sin un patrón identificable (*ibidem*:19). La distribución de los países latinoamericanos en los diferentes grupos es muy particular; de un total de 14, solo 3 (Bolivia,

⁴ “Hoy, más de la mitad de las Constituciones latinoamericanas les reconocen derechos específicos a los indígenas, incluyendo en su caso funciones jurisdiccionales, derechos territoriales colectivos, autonomía organizativa y representación parlamentaria” (Barié, 2003:550). “Los 12 países (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela) representan ‘la vanguardia’ de derechos indígenas constitucionales en América Latina. Todos, de una u otra manera, aceptan y protegen la identidad étnica de sus minorías, como componente de la nacionalidad” (Barié, 2003:549).

⁵ “En Brasil, y en general en América Latina, el capitalismo incluye diversos tipos de producción económica y simbólica. No existe ‘una estructura de clase unificada y, mucho menos, una clase hegemónica en condiciones de imponer al sistema entero su propia matriz de significaciones’ (Miceli, 1972:43). (...)¿Sería entonces, *el modelo de la desigualdad* entre clases, debido a la apropiación desnivelada de un patrimonio común, el más pertinente para Europa, mientras las sociedades latinoamericanas resultarían más comprensibles desde el *modelo de la diferencia*, que implica reconocer la autonomía irreductible de los indígenas y otros grupos subordinados?” (García Canclini, 2004:69-70)”.

⁶ El caso paradigmático es Brasil, en donde un movimiento social amplio y complejo acompaña el surgimiento y aplicación del Estatuto de la Ciudad (Ley No.10.257 del 10 de julio de 2001), que pretende regular el uso de la propiedad urbana en pro del bien colectivo, de la seguridad y del bienestar de los ciudadanos, así como del equilibrio ambiental (artículo 1). Se establece, además, que la política urbana tiene por objetivo ordenar el pleno desenvolvimiento de las funciones sociales de la ciudad y de la propiedad (artículo 2), a través de directrices básicas, tales como: garantía del derecho a ciudades sustentables (numeral i), a la gestión democrática (numeral ii), al planeamiento de la distribución espacial de las personas y de las actividades económicas (numeral iv), y a la justa distribución de los beneficios derivados del proceso de urbanización (numeral ix).

⁷ “La sociedad, concebida antes en términos de estratos y niveles, o distinguiéndose según identidades étnicas o nacionales, es pensada ahora bajo la metáfora de la red. Los incluidos son quienes están conectados, y sus otros son los excluidos, quienes ven rotos sus vínculos al quedarse sin trabajo, sin casa, sin conexión” (García Canclini, 2004:73). Véase también CEPAL (2000 y 2003).

⁸ “Inicialmente, partiendo de niveles bajos de ingreso, crece el nivel de mejor concentración. A partir de un nivel más alto de desarrollo, el nivel de mejor concentración alcanza un máximo a partir del cual comienza a descender con el crecimiento del ingreso” (*ibidem* :14).

Ecuador y Colombia) presentan concentración satisfactoria, 11 (Argentina, Chile, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay) concentración excesiva, y ninguno concentración muy baja (*ibidem*, 2000:36).

Por otra parte, es necesario mencionar la relevancia para Latinoamérica de las relaciones entre disparidades territoriales y estabilidad en el crecimiento. En la región existe mayor dispersión que entre los países desarrollados; los ciclos económicos de los países desarrollados son menos volátiles (CEPAL, 2002; Cerro y Pineda, 2002:91). Pero las relaciones de causalidad entre estas dos variables está por precisar: la estabilidad opera en algunos casos como causa de las disparidades territoriales, y en otros como consecuencia. Según Gaviria y Stein (2000:18), la volatilidad en el PIB aumenta el crecimiento de la población en las grandes ciudades.⁹

Por otra parte, Montenegro (1996) propone que una de las explicaciones de la mayor estabilidad macroeconómica relativa de Colombia está relacionada con su diversidad regional, el mayor equilibrio relativo en la distribución territorial de la población¹⁰ y el mayor nivel de desconcentración espacial de la actividad económica. Establece una relación estadística inversa entre volatilidad económica y descentralización espacial de la población.

c. Balance

El interés por las disparidades económicas territoriales toma su fundamento en las búsquedas de igualdad y de libertad propias del humanismo moderno. A estos derechos universales han venido sumándose otro tipo de aspiraciones colectivas: al medio ambiente sano, a la información y a las telecomunicaciones, a la ciudad. Adicionalmente, las sociedades y los pueblos latinoamericanos se reconocen cada vez más como pluri-étnicos y multiculturales y, al lado de las aspiraciones de igualdad, reivindican cada vez más el derecho a la diferencia. La homogeneidad y la uniformidad dejan de ser el requisito previo e indispensable de la unidad. *Igualdad en la diferencia* parece ser una consigna latinoamericana contemporánea. La forma como las disparidades afectan las posibilidades individuales de acceso a los derechos básicos, tiene alcances generales pero no por ello reglas universales. Depende de condiciones específicas de funcionamiento de las instituciones y de la economía en cada país, así como de la manera de entender la relación entre derechos individuales y derechos colectivos. La particular combinación de derechos a la igualdad y a la diferencia deriva de decisiones libres y soberanas de cada nación y de cada estado.

Las disparidades se conciben habitualmente como una limitación a las aspiraciones sociales de equidad, justicia y solidaridad, pero también surgen evidencias que están asociadas con finalidades y aspiraciones económicas básicas, como el crecimiento y la estabilidad.

2. Territorios en movimiento: socio-economía de las disparidades

⁹ “Una diferencia de cuatro puntos porcentuales en la volatilidad (diferencia en las volatilidades medias de los países de la OCDE y los del sur del Sahara) estará asociada con al menos tres puntos porcentuales por década de incremento en el crecimiento demográfico de las principales ciudades. El crecimiento económico promedio aparece también acelerando la tasa de crecimiento demográfico de las principales ciudades, implicando que saltos bruscos y temporales en el crecimiento pueden provocar migraciones masivas hacia localizaciones centrales donde presumiblemente está tomando lugar el grueso de la actividad generadora de crecimiento” (Gaviria y Stein, 2000:18).

¹⁰ “Basándonos en los últimos censos de población, construimos un *índice Gini* para los diez más grandes conglomerados urbanos de 19 países de América Latina. (...) Colombia es el país más descentralizado de América Latina, seguido de Brasil y Venezuela” (Montenegro, 1996:77).

La distribución de la población, la producción y la riqueza en el espacio físico no es uniforme y, además, está en permanente cambio. Se entiende así el interés por comprender y explicar las diferencias de desempeño y dinamismo entre países, regiones y ciudades, así como por identificar los medios y las formas de intervención pública. La heterogeneidad de formas y de dinamismo son conceptualizadas, por la teoría y la política, como *desigualdades económicas territoriales*.

Los factores que explican estas desigualdades varían en función del horizonte de tiempo que interese observar: grandes épocas y civilizaciones, períodos económicos al interior de una época determinada, cortos lapsos o coyunturas específicas dentro de un período específico, momentos de crisis y transición. Fernand Braudel (1985) distingue escalas variadas que, de corto a extenso, pasan por el evento, el ciclo y los inter-ciclos, y se extienden hasta las tendencias seculares.¹¹

Las unidades de observación y análisis de estos cambios son diversas. En nuestro tema, la ciudad, la red urbana y los procesos de urbanización han sido considerados con especial atención como fenómenos catalizadores del cambio territorial y reveladores de sus principales formas de evolución en términos de ciclos, tendencias y grandes épocas. “Del año 0 al 1300 de la era cristiana, el número de ciudadanos en el mundo, a lo máximo, dobló (...) De 1300 a 1800 (...) la tasa de urbanización permaneció estable, aunque también se dobló el número de ciudadanos, habida cuenta de que la población total del mundo dobló. Pero, en menos de dos siglos –de 1800 a 1980– el número de ciudadanos se multiplicó por veinte y la tasa de urbanización pasó de 9% a 38%” (Bairoch, 1985:643).

a. Civilización occidental moderna y desigualdades económicas internacionales

La industrialización y la urbanización de los tiempos modernos se han acompañado de un incesante crecimiento en las desigualdades en los niveles de riqueza entre las naciones.¹² Esta tendencia secular recubre variados procesos y heterogéneas relaciones entre grupos de países; particularmente, surge de la combinación de dos procesos contrastados, contradictorios: por un lado, una disminución de las diferencias entre países desarrollados y, por otro, un incremento de las mismas entre éstos y las naciones en desarrollo (Bourguignon y Morrisson, 2002:728).

Estos contrastes y matices se relacionan estrechamente con las propiedades de la organización espacial del capitalismo, puestas en evidencia por Braudel (1986). La *economía-mundo* del capitalismo abarca sólo una porción del planeta, configurando una unidad con varias características: ocupa un espacio determinado, es decir, posee *límites* que la explican y que varían con cierta lentitud; acepta siempre un *polo* o centro representado por una ciudad-estado, inicialmente, y una ciudad capital en la actualidad; se divide en *zonas sucesivas*; el corazón es el centro, con *zonas intermedias* y *zonas marginales* muy amplias.

Estos polos varían a lo largo del tiempo, puede haber una preponderancia compartida entre varios de ellos para un mismo momento o período, y la sucesión de unos por otros está marcada por la presencia de grandes rupturas, especialmente crisis económicas y conflictos bélicos. Por todo lo anterior, la convergencia entre países de grados de desarrollo semejante tiende a ser más frecuente que entre naciones con disparidades más extremas.¹³

¹¹ El evento tiene validez en sí mismo y su secuencia se entiende a través de la relación inmediata de causa a efecto; el ciclo, en cambio está marcado por la presencia de la coyuntura como momento de cambio; mientras que la tendencia secular hace reposar su estabilidad en la presencia de estructuras que se reemplazan unas a otras transitando por momentos de crisis.

¹² La distancia entre países, medida como el cociente resultante de dividir el PIB per cápita del más rico por el del más pobre era de 1.5 en el comienzo de la revolución industrial (Bairoch, 1981:3), se mantenía en esa misma magnitud para 1872-76, alcanzaba un valor de 3.4 en 1913, 5.2 en 1950 y 7.7 en 1977 (Bairoch, 1981:8).

¹³ “Cada vez que se produce un descentramiento, tiene lugar un recentramiento, como si una economía-mundo no pudiese vivir sin un centro de gravedad, sin un polo. Pero los descentramientos y recentramientos son escasos, y por ello, tanto más importantes. En el

Al interior de cada una de las zonas se configura una particular estructura de desigualdades económicas territoriales organizada también alrededor de polos (urbanos), claramente sintetizada en los trabajos de Hardoy (1975), quien distingue siete estadios en la urbanización latinoamericana. Identifica Mesoamérica y Suramérica andina como los focos más importantes de las civilizaciones precolombinas, ubica el período clásico (300-600 dc) como el origen de ciudades¹⁴ propiamente dichas, y pone en evidencia la sucesión histórica de centros de radiación y polos urbanos dominantes para las distintas épocas, así como resalta el período Inca (1.000-1.400 dc) y Azteca (siglo XIII), como aquellos durante los cuales hay evidencias indiscutibles de la operación de redes urbanas consolidadas. Con la llegada de los españoles y portugueses aparece la operación yuxtapuesta de dos redes urbanas que, con la consolidación de la conquista y el paso a la fase colonial, se funden y establecen su centro en los virreinos de mayor riqueza en minerales preciosos, coincidentes con los previos territorios Azteca e Inca. Al final de la colonia, la preponderancia de estos territorios se debilita y comienza a ceder a favor de los países del sur que establecen relaciones comerciales más estrechas con Inglaterra y Holanda. Con sus propias particularidades, el territorio del Brasil transita por fases semejantes, con predominio del norte en las primeras épocas de la colonia y su posterior traslado hacia el sur por la aparición de riquezas minerales preciosas y la necesidad de defender los límites con las áreas bajo el dominio español.

A pesar de la diversidad de contextos y circunstancias de los procesos en Europa y en América Latina, los factores determinantes de la existencia de estas grandes épocas, así como de sus transiciones, son de muy semejante orden. Lo que afirma y documenta Braudel (1986:8) para Europa con respecto a los momentos de transición: “en todo caso, centramiento, descentramiento y recentramiento parecen estar ligados, normalmente, a crisis prolongadas de la economía general”, es ratificado por Cuervo (2004:90), acerca de las redes urbanas latinoamericanas: “Los períodos durante los cuales se constató una reversión en las tendencias concentrativas coinciden, casi siempre, con épocas de crisis industrial. En (...) Argentina el proceso de desconcentración urbana comenzó durante la crisis de los años 30. En Chile la primera fase desconcentrativa urbana se inició durante otro período de crisis, el decenio de 1890. En América Central la crisis de los años 30 y las dificultades del período de entre guerras coinciden con una tendencia generalizada a la desconcentración urbana y de decrecimiento de los niveles de primacía”.

Estas crisis son, por lo general, expresión de cambios geopolíticos mayores, relacionados con el control político militar de rutas y fuentes de riqueza, o de profundas transformaciones tecnológicas producidas en los medios de transporte y comunicaciones. A modo ilustrativo, el control de las rutas a Oriente en Europa (Braudel, 1986), los ciclos de producción y explotación de metales preciosos en la América colonial (Hardoy, 1975), los sucesivos impactos de la introducción de nuevas infraestructuras y medios de transporte: fluvial (De Vries, 1987), marítimo, ferroviario (Weber, 1899), automotor. La ciudad, la red urbana y los medios y soportes físicos de comunicación, transporte y telecomunicaciones, son las más claras y concretas expresiones a través de las cuales operan las relaciones entre la sociedad, la cultura, la economía y el territorio.

La intensidad, el contenido y el ritmo de cambio de las desigualdades económicas territoriales varían en función de las transformaciones en las fuentes generadoras de riqueza (naturales, infraestructura, organizaciones, sociales, tecnológicas); de las redes físicas de soporte entre las

caso de Europa y de las zonas anexionadas por ella, se opera un centramiento hacia 1380, a favor de Venecia. Hacia 1500, se produjo un salto brusco y gigantesco de Venecia a Amberes y después, hacia 1550-1560, una vuelta al Mediterráneo, pero esta vez a favor de Génova; finalmente, hacia 1590-1610, una transferencia a Ámsterdam, en donde el centro económico de la zona europea se estabilizará durante casi dos siglos. Entre 1780 y 1815 se desplazará hacia Londres, y en 1929, atravesará el Atlántico para situarse en Nueva York” (Braudel, 1986:7).

¹⁴ “Si, para definir una ciudad, tomamos como base el criterio de asentamiento permanente, heterogeneidad, diferenciación de los habitantes por niveles socioeconómicos, funcionamiento como centro de una economía dedicada a la transformación de materias brutas, redistribución de productos importados y dependencia en la producción primaria del área inmediata, entonces los centros Mayas deben calificarse como ciudades” (Hardoy, 1975:8).

partes (su diseño, patrones de cambio, relaciones costo-eficiencia) y de los equilibrios geopolíticos de cada momento. Operan en medio de continuidades básicas, profundas inercias y alta estabilidad en las estructuras socioeconómicas de soporte durante largos periodos de tiempo. Al interior de cada época hay, sin embargo, sucesión de polos dominantes, y ciclos de intensificación y debilitamiento de las desigualdades económicas territoriales. Corresponde ahora ocuparse de la comprensión de estos ciclos y de los factores que los intervienen.

b. Crecimiento y estructuras territoriales¹⁵

A escala nacional, y para la época más reciente del capitalismo, la evolución secular de las disparidades entre territorios muestra algunas peculiaridades. En medio de esta tendencia internacional, las fases de divergencia y convergencia entre territorios de un mismo país se alternan por periodos.¹⁶ Esta alternancia de fases de divergencia y convergencia económica territorial se encuentra en experiencias nacionales analizadas mediante estudios históricos nacionales de largo plazo.¹⁷ En los países latinoamericanos y del Caribe es difícil encontrar experiencias nacionales adecuadamente documentadas.¹⁸

Estudios econométricos comparativos han permitido consolidar y enriquecer esta misma idea, empezando por el trabajo pionero de Williamson (1965:9,16), su ratificación en las investigaciones de Wheaton y Shishido (1981:17,29) y la reciente reafirmación y ampliación en las investigaciones de Henderson (2000:14). Con muy pocas diferencias, los tres trabajos coinciden en identificar la existencia de una relación de U invertida, entre desarrollo económico y concentración urbana, forma más evidente de las disparidades territoriales.¹⁹: el crecimiento económico genera una concentración urbana creciente, que alcanza un punto de saturación en niveles intermedios de ingreso per cápita, a partir de los cuales se genera un descenso en los índices de concentración urbana.

Este patrón de comportamiento cíclico de la concentración urbana y de las disparidades económicas territoriales asociadas, tiene importantes consecuencias sobre la interpretación de procesos concretos en países específicos y sobre las políticas económicas territoriales. La más importante se relaciona con el significado socioeconómico del incremento en las disparidades económicas territoriales (concentración urbana): *no son necesariamente perjudiciales al desarrollo; serán deseables o indeseables dependiendo del nivel que adquieran y del momento en que se produzcan.*

Con información de crecimiento económico y concentración urbana para 80-100 países, y lapsos de cinco años entre 1960 y 1995, Henderson (2000:16-17) encuentra que: “el nivel del mejor valor de primacía aumenta con el crecimiento del ingreso hasta unos US\$4,900 y posteriormente desciende. Sin embargo, para un amplio intervalo (US\$1,800-US\$8,100), el mejor valor cambia

¹⁵ En este caso, alude a la unidad jurídico política intermedia que, según la organización y denominación interna de cada país, corresponde al estado, la provincia o el departamento.

¹⁶ En semejanza con lo internacional, durante la divergencia pudiera coexistir el ensanchamiento de las brechas entre territorios ricos y pobres, con el acortamiento de las mismas al interior del grupo de los más ricos.

¹⁷ Así, por ejemplo, el caso de los Estados Unidos ilustra claramente un *ciclo económico de las disparidades territoriales*: “entre 1840 y 1880 prevalece una fuerte tendencia a la convergencia regional al interior del Norte (...) y divergencia cuando se combinan Norte y Sur (...) entre 1880 y 1900 toma lugar una tendencia a la convergencia (...) interrumpida entre 1900 y 1929 (...) el período 1929-70 registra convergencia general” (Williamson, 1981:383).

¹⁸ El seguimiento de Bonet y Meisel (1999) al caso colombiano, reafirma la alternancia de fases de convergencia y divergencia económica territorial: convergencia en el período 1932-1960, sin tendencia entre 1960-1975 y divergencia en 1980-1995. “La evolución de este indicador –Coeficiente de Variación Ponderado– permite señalar un proceso de convergencia tipo σ en el país durante estos años, en especial si se observa lo sucedido a partir de 1932. En efecto, en 1932 el CVP era de 1,7 y en 1960 llegó a ser de 1,1 (...). La evolución del CVP no muestra una tendencia clara entre 1960 y 1975. Entre 1980 y 1995, por el contrario, se da una tendencia creciente en su nivel, en especial en los años 90” (Bonet y Meisel, 1999:18, 40).

¹⁹ Wheaton y Shishido (1981:18) evalúan la concentración urbana en términos demográficos, Henderson (2000:6) valora la primacía urbana, es decir el peso poblacional de la primera ciudad, y Williamson (1965:11) las disparidades económicas regionales medidas a través de el Coeficiente de Variación Ponderado.

poco. Las pérdidas debidas a los excesos de primacía descienden hasta cuando el nivel de ingreso del país alcanza US\$3,000 y posteriormente aumentan hasta alcanzar su máximo en los rangos de ingreso medio de US\$5,000 a US\$10,000, antes de descender moderadamente. (...) Un resultado clave es que *son substanciales las pérdidas de ingreso, en cualquier nivel del ingreso, debido a la concentración excesiva*. Las estimaciones puntuales sugieren pérdidas en crecimiento anual (porcentual) del ingreso cercanas a un 1.5. Con tasas anuales de crecimiento porcentual del ingreso promediando algo más que 2, estas son pérdidas muy altas”.

Estas mediciones colocan a América en una posición particularmente desfavorable, pues hay un grupo importante de países con índices de primacía significativamente superiores a la norma estadística (ibidem, 2000:31). Es, por tanto, de la mayor relevancia identificar los procesos económicos detrás de estos comportamientos históricos, de estos ciclos de concentración y desconcentración, así como intentar comprender las peculiaridades socioeconómicas del continente que podrían estar a la base de la explicación de estas singularidades económicas territoriales.

c. Dimensiones y determinantes de los ciclos económicos territoriales

El primer componente crucial que explica el ciclo y su evolución es la existencia de *focos*, nodos o centros geográficos innovadores, generadores de cambios que *arrastran* al conjunto de forma selectiva: a algunos más intensamente que a otros, y a algunos marginalmente, y a otros los deja totalmente excluidos. Este arrastre opera además, a través de procesos de *difusión espacial* que poseen patrones característicos. Durante estos procesos de arrastre y difusión, los distintos componentes del conjunto (red urbana, nación, región) presentan diferentes velocidades de transformación, ya sean de acercamiento o convergencia (cuando los territorios de menor desarrollo relativo avanzan más rápidamente que los de mayor desarrollo), de alejamiento o divergencia (cuando sucede lo opuesto).

Estos **focos espaciales de innovación** asumen configuraciones territoriales diversas; se les analiza de manera diferente dependiendo de propósitos específicos. Sin embargo, el énfasis dominante ha sido entenderlos como ciudades, metrópolis, incluso regiones urbanas, y se consideran sus ventajas y atributos característicos que los convierten en un ambiente propicio para la innovación y el cambio económico.

Recuadro I.1

ECONOMÍA URBANA Y DEL TAMAÑO DE LA CIUDAD

La ciudad nace en la historia de la humanidad, cuando aparece un excedente económico y alimentario que garantiza los medios de subsistencia de una población urbana, especializada en actividades no primarias. En una mirada de largo plazo, la evolución del tamaño máximo de la ciudad es función de la productividad agrícola imperante en cada momento y de los medios de transporte utilizados para el aprovisionamiento urbano (Bairoch, 1985). Esta posibilidad creada por el desarrollo de la productividad se convierte en realidad debido a las ventajas propias de vivir en aglomeraciones humanas: medio eficaz de *protección* ante las amenazas de otras especies animales (incluyendo la humana), y de las adversidades naturales;

nicho y soporte de las más diversas formas de *cooperación* económica; mercado de una talla que hace posible y consolida las más diversas formas de especialización productiva y división del trabajo; ámbito de contacto humano denso e intenso, promotor de emulación y acelerador de procesos de *innovación* y de su difusión; abaratamiento de los *costos de transacción* entre los agentes económicos individuales, como los relacionados con el transporte, los contratos, las alianzas.

Pero la ciudad confronta limitaciones y obstáculos a su crecimiento: el excedente alimentario disponible, que varía en función de las tecnologías agrícola y de la conservación, el almacenamiento y el transporte de los víveres; las condiciones de funcionamiento, relacionados con las formas de movilidad interna, el manejo de los riesgos derivados de la densidad y frecuencia de los contactos interpersonales sobre la salud humana (higiene). El tamaño más eficiente de una ciudad varía en el tiempo y depende de los soportes tangibles (infraestructuras) e intangibles (formas de organización para el uso de los soportes tangibles, instituciones en general) empleados para garantizar su operación y funcionamiento.

Los medios y modos de transporte, así como las formas de provisión de servicios básicos (agua potable, desagües, manejo de desechos sólidos, energía, telecomunicaciones) modelan y configuran a las ciudades en su extensión, forma, densidad e intensidad de las actividades. Las formas de uso de estos medios dependen de las tecnologías en las cuales ellos se basan, como de las formas de organización empleadas para hacer su gestión, de los comportamientos colectivos y de parámetros culturales (hábitos de consumo y de generación y manejo de los desechos, de comportamiento político y capacidad de toma de decisiones colectivas y de adaptación a los cambios). Cada tecnología y cada patrón cultural están sometidos a un ciclo de aparición, desarrollo, auge y obsolescencia; sin que nada garantice su movimiento sincronizado ni armónico.

Fuente: Elaboración propia

El balance entre los beneficios y los costos del crecimiento urbano cambia permanentemente y determina ciclos de expansión o de depresión urbana. Cuando los beneficios sobrepasan los costos, la ciudad tiende a crecer; cuando los costos sobrepasan los beneficios, la ciudad se estanca y aparecen incentivos económicos para que su actividad se difunda hacia otros polos urbanos. Este proceso ha sido conceptualizado y formalizado por la teoría económica, la geografía y la sociología de diversas formas. Alonso (1971) y Richardson (1973) introducen el concepto de economías y deseconomías de aglomeración, para dar cuenta de los determinantes del tamaño de la ciudad, de sus ciclos de expansión y depresión, y registrar el papel desempeñado por las distintas formas de capital colectivo producidas, generadoras de ventajas y desventajas para las actividades económicas privadas. Esta mirada inicial, se ha enriquecido con la consideración adicional de determinantes culturales, institucionales, microeconómicos y de tejido productivo (Scott, 2006). También se ha introducido la preocupación por entender procesos de metacognición colectiva, o mecanismos a través de los cuales las sociedades urbanas aprenden a aprender, y logran así insertarse en ciclos de innovación y prosperidad, y transitar exitosamente (aunque sea inevitable la crisis) de un ciclo a otro.²⁰

La concentración y la aglomeración de personas y actividades aparecen como medios eficaces de generación de beneficios colectivos, pero también de costos y amenazas; se encuentran por tanto sometidos a procesos de polarización (divergencia) y difusión (convergencia), alternantes y cambiantes. Son, desde este punto de vista, motores de generación de fuerzas de convergencia y divergencia económica territorial, y de los ciclos que se acompañan.

En un mismo sistema urbano, y al interior de un mismo territorio nacional, coexisten polos geográficos de innovación, que compiten entre sí, con áreas de influencia distintas o a veces yuxtapuestas. En este caso habrá una configuración pluricéntrica, generadora de fuerzas en veces opuestas y en veces coincidentes con las originadas desde el polo preponderante. Este paralelismo opera entonces como un determinante adicional de los procesos de convergencia-divergencia al interior de un país.²¹

²⁰ Hall (1998) ha ilustrado procesos de largo aliento de ciudades emblemáticas y para muy diferentes épocas de la historia de la humanidad.

²¹ Esta situación es distinta de la formalizada por Christaller (1933), a través de la teoría del lugar central, que permite entender el carácter jerárquico y piramidal de todo sistema urbano, el papel de complementación que los diversos elementos desempeñan entre sí y las relaciones funcionales campo-ciudad.

Las propuestas de política regional, urbana o local, acogen este énfasis en los focos innovadores. Reflexiones, estudios de caso e investigaciones comparativas internacionales, identifican los factores y procesos explicativos de estas dinámicas, e intentan “domesticarlas” y dominarlas a través de recomendaciones de acción y de enfoque. Es el caso de tradiciones contemporáneas abrigadas en términos como desarrollo económico local, competitividad territorial y medios innovadores. En este caso se hace un particular esfuerzo por conocer y acelerar los procesos de difusión del crecimiento desde los focos innovadores hacia el resto del sistema.

Los **procesos de difusión espacial** de las innovaciones económicas son el segundo gran regulador del comportamiento de las disparidades económicas territoriales. Las fases de auge y desarrollo de los focos de innovación generan tendencias a la concentración espacial de estas innovaciones y de la apropiación de sus beneficios; la desaceleración y la decadencia se acompañan de tendencias a la dispersión espacial de las actividades innovadoras. Parte de estos comportamientos se explican por la evolución del capital colectivo de los territorios, mientras otros se derivan de las características específicas de ciertos procesos productivos. Richardson (1973) identifica la saturación del crecimiento de los polos espaciales de innovación con costos de urbanización crecientes²² y superiores a los beneficios, generadores de desincentivos a la localización de nuevas actividades y promotores del desplazamiento de algunas previamente existentes. Vernon (1966) asocia este proceso al ciclo de producción de bienes y servicios nuevos, que inicialmente requieren de condiciones tecnológicas, laborales y sociales muy particulares y escasas, al alcance de muy pocos lugares, que se van estandarizando y haciendo posible, e incluso conveniente, que su producción se traslade a sitios con menores costos de operación.

Esta difusión adopta diversas configuraciones espaciales (se analizarán más adelante), dependiendo de las características del sistema urbano regional y de los medios y redes de transporte, comunicaciones y telecomunicaciones existentes. No obstante las diferencias, el proceso opera bajo la guía de un principio general: la difusión será más intensa y rápida mientras mayor sea la proximidad física (costos de transporte, comunicaciones y telecomunicaciones) y la semejanza socioeconómica (calidad de los trabajadores, de la infraestructura, de las instituciones y de las condiciones de vida) entre los territorios emisores y receptores. Esta proximidad física y socioeconómica sirve de sostén a las predicciones de la teoría de la convergencia.²³

El papel que desempeñan la proximidad física y la semejanza socioeconómica de los territorios explica el patrón de comportamiento internacional e intranacional de las disparidades económicas: en ambos casos coexiste una tendencia a la convergencia entre países (territorios) de niveles de desarrollo semejante, y a la divergencia entre países (territorios) de niveles disímiles. El ámbito espacial, esta tendencia a la convergencia depende entonces de factores que intervienen en la determinación del grado de proximidad física y socioeconómica entre los territorios: calidad de la infraestructura de transporte, comunicaciones, niveles de formación de trabajadores, cercanía cultural e institucional.

²² Se manifiestan en los precios de provisión de los servicios urbanos básicos (agua, energía, alcantarillado), los precios del suelo, la complejidad creciente y los costos de las infraestructuras de soporte (especialmente transporte), la degradación ambiental y de la calidad de vida, entre otras cosas.

²³ “Este resultado significa que economías con menores niveles de capital por persona tienden a crecer más rápidamente en términos per cápita? En otras palabras, hay una tendencia a la *convergencia* entre distintas economías? (...) Para responder estas preguntas, considérese un grupo de economías cerradas (economías aisladas o regiones) que son *estructuralmente semejantes*, en el sentido de tener los mismos valores para los parámetros s , n y δ y tienen también *la misma función de producción* $f(\bullet)$. Entonces, las economías tienen los mismos valores y^* y k^* del estado estacionario. Imagínese que la única diferencia entre estas economías es el nivel inicial de capital por persona, $k(0)$. Estas diferencias en los niveles iniciales podrán reflejar perturbaciones pasadas, tal como guerras o choques transitorios a las funciones de producción. El modelo entonces implica que las economías menos avanzadas –con menores valores de $k(0)$ y $y(0)$ – tienen más altas tasas de crecimiento de k . La tasa de crecimiento de y será típicamente más alta en las economías más atrasadas” (Barro y Salah-i-Martin, 1995, p.26).

La expansión de los polos geográficos de innovación genera **efectos de arrastre**; demandas crecientes de agua potable, energía, suministros agrícolas e insumos para la producción manufacturera, que amplían y diversifican las necesidades de explotación de recursos naturales en áreas diferentes y en muchos casos distantes de estos polos. Más que alojar actividades económicas emigrantes, el efecto de arrastre induce la emergencia y consolidación de regiones, ciudades y territorios con actividades complementarias y de soporte a las desplegadas por los focos de innovación.

La lógica geográfica de su aparición y expansión trasciende los límites nacionales y configura redes de suministro, que van desde lo local hasta lo transnacional, dependiendo del bien o del servicio del que se trate. Cuando operan al interior de las fronteras nacionales tienen por lo general un impacto desconcentrador, pues contribuye a la generación de nuevas economías territoriales. El impulso a procesos de convergencia económica territorial dependerá de los niveles de desarrollo tecnológico, productividad y riqueza asociados a estas actividades complementarias. Por ejemplo, existen obvias y grandes diferencias entre las zonas de agricultura campesina tradicional, proveedoras de alimentos para las grandes ciudades y regiones más desarrolladas, con sus niveles tradicionales de pobreza y atraso, y los polos químicos o petroquímicos generadores de niveles de ingreso y riqueza, probablemente muy por encima de los promedios nacionales.

El surgimiento y la decadencia de los focos, la emergencia y la evolución de sus efectos de difusión y arrastre, operan en el contexto de procesos transversales, como los asociados a características tecnológicas, geográficas e institucionales.

Las peculiaridades económicas de las tecnologías de producción empleadas inciden sobre la velocidad de la difusión espacial de las innovaciones. Cuando hay economías constantes a escala es mayor la posibilidad de aparición de polos de producción alternativos al central, y mayor la velocidad de esta difusión. Cuando rigen economías crecientes a escala, esta difusión puede retrasarse e incluso nunca presentarse. Las condiciones de generación de ahorro y de su conversión en inversión también inciden sobre estos procesos de difusión.²⁴ La capacidad y velocidad de ajuste del mercado laboral interviene también sobre las condiciones de difusión espacial de la actividad económica. Las posibilidades de ajuste dependen, a su vez, de factores como las condiciones de educación y formación para el trabajo, las culturas laborales propias de los lugares, la movilidad espacial de los trabajadores, y las condiciones de vida y bienestar en los territorios.

La duración de los ciclos de convergencia y divergencia, con sus procesos de difusión y concentración espacial, es limitada y depende principalmente de las tecnologías vigentes. La transición de un paquete tecnológico a otro conlleva inestabilidad y cambio, con comportamientos económicos territoriales difíciles de predecir, y con salidas inciertas en la medida en que pueden implicar descentramientos y recentramientos.

Aparte de los determinantes económicos, los procesos de difusión espacial del crecimiento se encuentran también influenciados por condiciones geográficas. En términos de geografía económica, el número de asentamientos urbanos emerge de manera que tiende a minimizarse la combinación entre costos unitarios de producción y de transporte.²⁵ En términos de geografía política, la concentración urbana es mayor cuando la ciudad primada coincide con la capital o con

²⁴ “Los flujos interregionales de *capital* también pueden ser perversos. Las economías externas y los beneficios generales derivados de la aglomeración de proyectos de inversión en las regiones relativamente ricas (del Norte) pueden provocar emigración de flujos (desde el Sur), acelerando las desigualdades regionales y ampliando la escisión (Norte-Sur). (...) pero pueden aparecer mercados de capitales más eficientes (...) las economías externas y los beneficios crecientes derivados de la aglomeración pueden agotarse (...) y los flujos de capital podrían experimentar una reversión natural” (Williamson, 1965:6,9).

²⁵ “El número de áreas de mercado, es decir el grado de descentralización urbana de un país, dependerá de tres condiciones: (1) el grado de economías de escala en la producción, (2) el tamaño del mercado, y (3) la difusión espacial del mercado y, por tanto, los costos de transporte” (Wheaton y Shishido, 1981:22).

un puerto.²⁶ Finalmente, en cuanto a su configuración, las formas de difusión espacial combinan de manera diferencial los siguientes elementos básicos: extensión física del foco innovador (mancha de aceite), aparición de nuevos nodos localizados a distancia del foco innovador (salto de rana), y engrosamiento de los corredores de interconexión entre puntos de emisión y difusión.

Al lado de todas las condiciones y determinantes que operan alrededor del comportamiento de la tecnología, el capital y el trabajo, la organización del Estado, sus políticas e inversiones, también contribuyen a modelar los procesos de difusión espacial del crecimiento económico y de las innovaciones. Williamson (1965:7,9) entiende la inversión del Estado como parte de un ciclo, en donde en los primeros estadios de desarrollo prefiere su concentración espacial como estrategia para maximizar su impacto sobre el crecimiento, después de lo cual podría “pagarse el lujo” de darle una orientación redistributiva. Henderson (2000:3,4) habla de la posible existencia de un favoritismo regional por parte de los gobiernos nacionales, que puede inducir a niveles de concentración urbana excesivos.²⁷ Wheaton y Shishido (1981:28) y Henderson (2000:23) han estimado que el carácter federal del Estado disminuye la concentración urbana, aunque su impacto es demasiado pequeño e incluso poco significativo.

En contraste, la articulación entre teoría y políticas es menos nítida en el tema de los ciclos económicos territoriales, los factores que los determinan y los medios y estrategias de intervención. El impacto económico y social de los procesos de convergencia y divergencia debe establecerse en función de las circunstancias, de los contextos y de los factores en medio de los cuales se produzcan. Convergencia y desconcentración pueden ser sinónimos de igualdad y de disminución de brechas, pero no necesariamente significan mayor riqueza ni un mejor-estar colectivo; divergencia y concentración significan mayor desigualdad, pero no siempre ni en todos los casos desmejoran los niveles de riqueza y bienestar colectivo.

d. Comentarios finales

El recuento realizado muestra que el tipo de problemas, interrogantes, y los factores determinantes de las tendencias de cambio dependen de las escalas espacio temporales escogidas. El advenimiento de la industrialización y sus revoluciones tecnológicas y productivas asociadas, el crecimiento demográfico acelerado y la urbanización, han sido generadores de disparidades económicas territoriales nuevas y particularmente intensas, visibles tanto a escala global, como nacional y local. Los desequilibrios, brechas y desajustes generados no permanecen idénticos, pues los centros de poder se transforman, la cobertura geopolítica del capitalismo cambia de configuración y los factores tecnológicos, productivos e institucionales se modifican constantemente.

En medio de un movimiento perpetuo, es posible, no obstante, reconocer configuraciones espaciales estables que permanecen por largos lapsos de tiempo, en medio de las cuales toman lugar ciclos de concentración (divergencia) y desconcentración (convergencia) económica territorial marcados y claramente identificables, regidos por las fuerzas y tendencias de cambio, que explican la evolución del dinamismo de los focos espaciales de innovación, de las formas de difusión económica y espacial de este dinamismo, de los efectos de arrastre puestos en movimiento, y de la lógica de exclusión y marginación, que se pone en marcha.

²⁶ “Si la ciudad capital es la ciudad primada, se incrementa la primacía tal y como se anticipó, en cerca de un 40% de una desviación estándar de la primacía en todas las especificaciones” (Henderson, 2000:23).

²⁷ Henderson (2000:25) estima el impacto territorial de la inversión en infraestructura: “Aunque *la inversión en infraestructura carretera reduce la concentración urbana*, la magnitud de su efecto depende del ingreso (...) un incremento en la densidad carretera equivalente a una desviación estándar, reduce la primacía urbana en 13, 18, 19 y 18% de su desviación estándar, a niveles de ingreso de \$850, \$4900, \$13.400 y \$17.500”

América Latina presenta un patrón poco alentador, pues un grupo numeroso de países evidencia niveles de concentración urbana superiores a lo esperable, con un costo estimado relativamente alto sobre las posibilidades de crecimiento y de generación de bienestar. Adicionalmente, diferentes *parámetros geográficos* reguladores de los ciclos económicos espaciales²⁸ aumentan la intensidad de la concentración y debilitan ciertos canales de difusión y arrastre; los ciclos demográficos, relacionados con migraciones y tasas de crecimiento natural, condicionan los procesos básicos de movilidad espacial de la población y los ciclos socioespaciales. Estos parámetros espaciales, diversos y específicos a cada país, permiten entender que cada uno posee su propia configuración territorial generadora de un proceso de particularización nacional: ante tendencias y fuerzas coyunturales o estructurales de cambio global, las respuestas territoriales en cada país serán muy diversas. Esta diversidad de fuerzas se conjuga de manera que tienden a conformarse dos grandes tipos de estructura socioespacial: primada y polinuclear (ver capítulo siguiente).

Es posible derivar otras reflexiones acerca de la articulación entre teoría y política. La generación de desequilibrios y disparidades es una expresión inevitable del cambio económico, de la transformación tecnológica y de la evolución institucional. Es por tanto indispensable consolidar las capacidades de conocimiento y seguimiento de estos procesos, para adecuarse a sus cambios, así como a sus modificaciones de sentido y significado. También es necesario mejorar las capacidades de innovación en los territorios, así como conocer y tener capacidad de intervenir sobre los procesos de difusión y arrastre espacial de las innovaciones y los impulsos al crecimiento económico. La teoría del desarrollo económico espacial y de la competitividad territorial subraya el papel de los recursos propios y del desarrollo endógeno, es decir, la generación de capacidades de innovación desde los territorios. Es indispensable reflexionar también sobre cómo acelerar y ampliar los procesos de difusión y arrastre económico espacial, y destacar muy particularmente el papel que el desarrollo de la infraestructura de transporte y comunicaciones puede desempeñar en este sentido. Igualmente, debe introducirse una reflexión especial acerca de la situación de los territorios excluidos, sin posibilidades de engancharse como generadores de innovación o receptores de los efectos de difusión y arrastre, y considerar la posibilidad de ejercicio de formas de solidaridad territorial.

Esta forma de entender y explicar estos ciclos, da lugar a nuevas formas de aproximación e interpretación: desde el punto de vista del crecimiento y la generación de riqueza y del bienestar material, es muy difícil establecer una identidad entre convergencia y bienestar, o entre divergencia y retroceso en bienestar. Así, dependiendo de las circunstancias, las fases de divergencia podrían ser generadoras de ganancias o de pérdidas de bienestar; igualmente, fases de convergencia podrían ser generadoras de pérdidas o ganancias de bienestar. Una adecuada articulación entre teoría y política sugiere, entonces, desarrollar capacidad de interpretación y análisis para distinguir y evaluar los impactos del ciclo económico espacial sobre el bienestar.

Finalmente, la articulación entre política económica y cambio territorial opera a través de dimensiones variadas y de amplio espectro, incluyen lo tecnológico, lo comercial, lo laboral, lo financiero, hasta lo institucional y lo cultural. Como se verá a continuación, las políticas de desarrollo territorial se concentran en algunos de ellos, no abarcan ni incluyen la totalidad de estos determinantes. Esto significa que muchos componentes de la política económica tienen incidencia y relevancia territorial, y no se limitan ni se agotan en aquellos tradicionalmente conocidos y agrupados bajo el concepto de políticas regionales. Por tanto, en cada momento y lugar, la política regional debe preguntarse si está o no incidiendo sobre los factores reguladores más relevantes.

²⁸ El tamaño del país está en función inversa de sus niveles de concentración urbana; la coincidencia ciudad primada-puerto, ciudad primada-capital política, ciudad primada-puerto-capital.

3. Disparidades económicas territoriales y política pública

Esta sección contiene un recuento de la evolución histórica de las políticas regionales en América Latina; se enfoca en la revisión de las propuestas del ILPES en esta materia, y explora algunas definiciones conceptuales propias del tema.

La política de desarrollo regional en América Latina tiene una trayectoria de largo plazo. Neira (1972) identifica el final de los años 1940 como el momento a partir del cual los países de América Latina comienzan a crear instituciones regionales, dependientes de los gobiernos centrales, con diversos grados de autonomía, para iniciar procesos de desarrollo sustentados en inversiones públicas nacionales. Stöhr (1972) identificó para finales de los años 1960 más de sesenta variados programas de desarrollo *intrarregional* (dirigidos a una región en particular), e *interregional* (orientados al sistema nacional de regiones).

Durante esta primera etapa primó el enfoque intrarregional de la política: facilitar el acceso a recursos naturales necesarios para el funcionamiento económico general; intervenir después de catástrofes naturales, dar respuesta a manifestaciones de descontento político y social, hacer presencia soberana en lugares y zonas estratégicas.²⁹ Paradójicamente, “políticas nacionales (interregionales) explícitas para áreas deprimidas no existen en América Latina, contrastando con lo sucedido en la mayoría de los países desarrollados de Europa y Norte América y a pesar de que, en estos últimos, los desequilibrios interregionales son menores” (Stöhr, 1969:72-73). Se trató por lo general de acciones movidas desde los gobiernos nacionales, con el propósito de garantizar sus intereses, sin tener por finalidad última el desarrollo de la región. “En esas condiciones, el *desarrollo regional* (entendido como un proceso amplio que implica la modernización de las estructuras espaciales, económicas, sociales y políticas de la región) llega a ser considerado como un subproducto deseable, pero no como una finalidad de la acción del centro” (Boisier, 1981:23).

“En sus aspectos formales, la planificación regional en América Latina probablemente alcanzó su apogeo en el decenio que va desde 1965 a 1975” (Boisier, 1981:22); esto constituye una segunda etapa. A lo largo de los años 1960 aparece la política interregional o, en otros términos, el enfoque nacional de la planificación regional. Este proceso se dio en el contexto de la consolidación de los sistemas nacionales de planificación del desarrollo, el cuestionamiento creciente del crecimiento económico como objetivo absoluto del desarrollo y la emergencia del interés por la redistribución de la riqueza, la creciente profesionalización de la planificación regional y la existencia de programas continentales como la Alianza para el Progreso. “En este contexto, la definición y ejecución de políticas para el desarrollo de las diferentes regiones estuvieron muy frecuentemente asociadas a propuestas de implantación de polos de crecimiento y de centros de desarrollo; en lo esencial, se suponía que los diversos efectos derivados de un polo de crecimiento en expansión se habrían de irradiar sobre un área geográfica determinada” (De Mattos, 1986:19). También se desarrollaron programas específicamente orientados al campo, llenando de cierta forma el vacío de intervención en áreas deprimidas, identificado por Stöhr para el período anterior, como fue el Desarrollo Rural Integrado. “Este tipo de estrategia ha estado en general orientada a enfrentar las condiciones de retraso y pobreza que caracterizan a las áreas rurales del Tercer Mundo. (...) En su concepción más amplia y progresiva, una estrategia DRI constituye una propuesta y una modalidad de planificación regional que tiene su fundamento en una definición del concepto de región como ‘cruce de funciones’ (Weitz, 1971) por una parte entre los distintos niveles de planificación (desde el nacional al local) y, por otra parte, entre las distintas disciplinas o sectores de la planificación” (De Mattos, 1986:22).

²⁹ “Durante la primera época de la planificación regional en América Latina, la solución más corriente para determinados problemas de desarrollo consistió en delimitar una ‘región problema’ y elaborar para ella proposiciones tendientes a resolver-lo (...)” (Boisier, 1981:23)

Aunque a comienzos de la década de los años setenta muchos países contaban con estrategias de regionalización nacional para el desarrollo integral, buena parte de ellas no logró sobrepasar el estadio de ejercicio de planeación físico-espacial (*ibidem*:18-19). Se supuso ingenuamente que bastaba con el interés del Ejecutivo para hacer viables los procesos, se careció de capacidad de convencimiento, no se investigaron los supuestos básicos del planteamiento original de los polos de crecimiento, faltó integración formal y de contenido entre los planes regionales y globales y, en algunos casos, las regiones resultantes fueron artefactos sin correspondencia con las fuerzas sociales reales y los lazos de lealtad preexistentes (Boisier, 1981:31-38).

En los albores de los años 1980 se presagiaba, con optimismo, el advenimiento de una nueva etapa, al cual se interpuso el desencadenamiento de la crisis de la deuda externa, el estancamiento económico generalizado, y las políticas de ajuste y de restricción fiscal. En este contexto de transición emergieron dos corrientes alternativas (De Mattos, 1986:28-29), una *contestataria*, que niega que en el ámbito de una economía capitalista sea posible pensar en la ejecución integral de estrategias que conduzcan a un verdadero desarrollo regional (Coraggio, 1981); y otra *regional-participativa*, que propuso aumentar la capacidad de negociación de las regiones, incrementar la participación social a su interior, descentralizar el sistema de toma de decisiones, e hizo énfasis en la valorización de los recursos propios y en el protagonismo de los actores locales.³⁰

El ILPES en el debate de las políticas territoriales, años 1990 y 2000. El curso de la década de los años 1980 en los países de la región estuvo marcado por las restricciones económicas, por el retorno decidido y generalizado de la democracia, y por la progresiva consolidación de las políticas de apertura económica, privatización y descentralización que reconfiguraron el panorama institucional del subcontinente. Esta conjugación de circunstancias sirvió de ambiente propicio para la formulación, desde el ILPES, de una propuesta de corte regional-participativa.

Las observaciones críticas que Boisier y DeMattos hacían de las experiencias continentales, insistían en la necesidad de dotar de personalidad política y social a las regiones a través de la descentralización. La convicción de esta necesidad adoptó una nueva forma a través del concepto de *competitividad regional*, que tomó el relevo de la idea prevaleciente de desarrollo regional, con el que comparte la pretensión de cambio integral espacialmente delimitado, pero insiste en el papel motriz de lo económico y, más específicamente, en la articulación de las economías locales a la global. “No se puede ser competitivo con estructuras de decisión centralizadas, porque éstas carecen de la velocidad y flexibilidad que la dinámica del comercio y el cambio técnico exigen” (Boisier, 1996:7).

Al mismo tiempo se refuerzan ideas que venían configurándose, que subrayan el papel de lo político y de la cultura en la construcción de regiones, y la necesidad de contar con un sistema que permita la asociación alrededor de intereses estratégicos.³¹

Finalmente, se introducen nuevas formas para entender y ayudar a organizar la praxis regional: “Tal vez la [planificación] no sea hoy día el descriptor adecuado; tal vez *gestión* sea un concepto más apto para reflejar la naturaleza de la tarea de conducción social que es necesario emprender en la actualidad” (Boisier, 1996:31). Así, se propone involucrar a todos los agentes del desarrollo de una región, adoptar un enfoque sistémico, articulando la acción alrededor de un proyecto político.³² Para

³⁰ “Cuanto más centralista, autoritaria y poco participativa sea la propuesta de estrategia regional (rasgo común a todas ellas en la actualidad) tanto menores serán las posibilidades de cada comunidad de definir formas de organización y desarrollo que sean funcionales a sus propios valores y, en consecuencia, menores serán los grados de diversidad” (Boisier, 1981:46).

³¹ “Construir socialmente una región significa potenciar su capacidad de auto-organización, transformando una comunidad inanimada, segmentada por intereses sectoriales, poco perceptiva de su identidad territorial y en definitiva, pasiva, en otra, organizada, cohesionada, consciente de la identidad sociedad-región, capaz de transformarse en sujeto de su propio desarrollo” (Boisier, 1996:26).

³² “Si el propósito es alcanzar un ‘estado’ de desarrollo para una región determinada es preciso elaborar un proyecto político para la región, no sólo una estrategia, en la acepción de este concepto” (Boisier, 1996:32).

conducir este proceso los gobiernos regionales deben animar y enriquecer el juego de relaciones internas, además de jugar un papel activo con el gobierno nacional y demás actores externos. Todo ello requiere de un contexto y un concepto de lo territorial desde el estado central.

En los años posteriores, el ILPES da continuidad a las directrices básicas de esta propuesta, e introduce algunos cambios y novedades. Una primera se relaciona con el empleo más generalizado del término territorial, en vez de regional, para reforzar la importancia de la dimensión cultural en los procesos de desarrollo, y la idea de la existencia de territorios con expresiones geográficas y político administrativas muy variadas, no exclusivamente regionales. Así lo territorial o lo regional-local son términos que se emplean indistintamente para aludir a esta definición variable. La segunda se relaciona con el mayor énfasis en la dimensión propiamente económica del desarrollo y de sus procesos de gestión.³³ Al tiempo, se reconoce la heterogeneidad territorial latinoamericana para justificar la búsqueda de estrategias variadas que correspondan a la diversidad de las situaciones existentes. En este espíritu, más que buscar fórmulas y estrategias universalmente válidas, el ILPES ha promovido que cada territorio haga la reflexión de su situación particular y la identificación de estrategias adaptadas a cada contexto. Silva (2005:96-98) advierte que las prioridades de la acción en los territorios según su estado y dinámica.³⁴

En los albores del siglo XXI: referencias conceptuales y proyecciones de política pública para el desarrollo económico territorial. El panorama de la política pública para el desarrollo territorial en América Latina y el Caribe es muy amplio y variado. A los conceptos seminales de desarrollo y políticas regionales, se agregaron progresivamente otras tradiciones como la descentralización, el desarrollo local y la competitividad territorial, el ordenamiento territorial, y la regionalización de políticas transversales (ambiental, pobreza, ciencia y tecnología) y sectoriales (fomento productivo y desarrollo empresarial). En la actualidad, por consiguiente, es pertinente hablar de una familia de políticas territoriales, antes que de una y específica política de desarrollo regional. Sin embargo, esta experiencia no está adecuadamente documentada ni analizada.³⁵

De acuerdo con la experiencia revisada, vale distinguir entre políticas interregionales (orientadas al sistema nacional de regiones) e intrarregionales (dirigidas a una región en particular). A las tradicionales políticas de desconcentración del crecimiento económico, aparentemente desaparecidas a lo largo de los años 1980, le sucedió una nueva generación de políticas públicas, regionalizadas desde el centro, en temas cruciales y muy disímiles, como medio ambiente y ordenamiento territorial; prevención, mitigación y atención de desastres y catástrofes naturales; ciencia y tecnología; pobreza; y fomento productivo y desarrollo empresarial.

³³ “En general, los procesos de desarrollo territorial tienen como objetivos principales la transformación de los sistemas productivos locales, el incremento de la producción, la generación de empleo y la mejora en la calidad de vida de la población” (Silva, 2005:83). Se comparte el diagnóstico respecto de los principales factores generadores de competitividad territorial: “Examinadas empíricamente o especulativamente las características que exhiben las regiones ganadoras, varios autores apuntan a aspectos tales como la complejidad sistémica, la velocidad decisional de las organizaciones, la capacidad innovativa, la flexibilidad, la trama urbana, la infraestructura (pesada y liviana), la autonomía del gobierno respectivo, la cultura, etc.” (Silva, 2005: 95).

³⁴ Por ejemplo, los más pobres y de menor ritmo de crecimiento (*estancados*) deberían enfocarse hacia la formación de recursos humanos y la provisión de infraestructura básica; para los más ricos y de mayor ritmo de crecimiento (*ganadores*) el esfuerzo debería centrarse en consolidar las capacidades de investigación científica y tecnológica y reforzar el papel de las universidades como agentes del desarrollo; en situaciones intermedias, los territorios *convergentes* (pobres pero con altos ritmos de crecimiento) deberían centrarse en desarrollar servicios de apoyo a la producción y promover institutos tecnológicos; mientras que en los territorios *declinantes* (ricos pero de bajo ritmo de crecimiento) la prioridad debería ser fortalecer la capacidad de innovación orientada a redefinir su perfil técnico y productivo.

³⁵ Uno de los propósitos de este documento es ofrecer resultados de una investigación comparativa para diez países de la región sobre políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial para los últimos quince años (ver capítulo V). Son necesarias y útiles algunas definiciones, para hacer comprensible el trazado de esta visión de conjunto para presentar las preguntas e interrogantes básicas que sirvieron de orientación y de guía. Teniendo en cuenta su origen y orientación, por *política regional* se entenderá el conjunto de criterios, estrategias y herramientas de intervención pública conducidas por el gobierno central o federal, con el propósito de corregir las brechas de desarrollo entre las diferentes jurisdicciones de un mismo territorio nacional, o bien dar respuesta a problemas específicos de regiones determinadas.

En esta nueva generación de políticas regionales, el *ordenamiento territorial* merece especial mención, por varias razones. En términos institucionales y políticos, su papel es destacable por haber colmado parcialmente la ausencia o la desaparición de las políticas regionales convencionales. La preocupación por el desarrollo territorial (equilibrado) se mantuvo viva y se renovó gracias a la presencia del ordenamiento. En términos conceptuales, insertó criterios como la sustentabilidad para, entre otros propósitos, resolver el problema de la necesaria integración de las múltiples, en veces parciales y ultra especializadas, políticas públicas para el desarrollo. Como resultado, se cuenta hoy con un importante arsenal legislativo, institucional, político y de instrumentos de intervención, que constituyen un aporte novedoso al tratamiento tradicional del desarrollo regional.

La *descentralización* apareció desde los años 1980 como nuevo componente de esta familia de políticas territoriales. Su rasgo característico es haber modificado las reglas del juego político institucional (a través de reformas constitucionales o de leyes de rango mayor) con el sentido de aumentar la capacidad de toma de decisiones de parte de los niveles subnacionales (intermedios o locales) de gobierno, especialmente en programas sociales y en la provisión de servicios públicos locales.

Otra integrante de esta familia, son las iniciativas desde abajo que los gobiernos locales e intermedios han tomado para la activación de sus economías, su recomposición, su inserción internacional y su transformación, agrupadas bajo la denominación de *desarrollo económico local*, y abrigadas bajo teorías y conceptos como los de competitividad territorial.

El desarrollo regional pensado “desde arriba” (políticas regionales), coexiste con el desarrollo local promovido “desde abajo” (desarrollo local) y atravesado por preocupaciones transversales en lo político (descentralización) y en lo ambiental (ordenamiento territorial). Este conjunto de tradiciones de política constituyen una familia, porque comparten preocupaciones básicas fundamentales, aunque se haya ido construyendo en forma espontánea, desordenada y sin coordinación. Las políticas de desarrollo económico territorial, concepto introducido en este documento, destaca la importancia y la necesidad de pensar integralmente estas tradiciones teóricas y políticas y generar un campo de acción pública que, sin intentar absorberlas, y respetando sus especificidades, resuelva los actuales problemas de desconocimiento mutuo, descoordinación y desintegración. Por consiguiente, la política de desarrollo económico territorial deben ser el punto de encuentro entre los esfuerzos de promoción del desarrollo regional-local desde arriba y desde abajo, y lugar de coordinación y articulación de políticas sectoriales y transversales tradicionalmente separadas.

II. Las disparidades económicas territoriales; evolución reciente

En este capítulo se hace un balance del estado actual y de la evolución reciente de las disparidades económicas territoriales en América Latina. Se analizan paralelamente dos fenómenos que suelen mirarse por separado: la concentración de la población en la ciudad mayor y las diferencias en los niveles de riqueza entre los territorios.

En contra de la idea generalizada de que las disparidades han aumentado, se encuentra que ellas se han estancado. Es preocupante, sin embargo, que este estancamiento aparece como un quiebre de la tendencia previa a su disminución. Este hallazgo ratifica conclusiones obtenidas por estudios examinados en la primera sección. En contraste, se establece una tendencia al debilitamiento del peso demográfico de la ciudad mayor en cada país, que rompe con un período muy largo durante el cual tendió a crecer.

Adicionalmente, se analiza la estructura económica territorial y se establecen dos grandes categorías o tipos de estructura presentes en los países estudiados de América Latina: primaciales polarizados y multipolares estratificados. Además, se encuentran diferentes reacciones de cada uno de estos tipos de estructura a los procesos de difusión o de concentración del poder y del peso económico territorial. Finalmente, se examina la correspondencia entre los resultados sociales del período, medidos a través del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, y el desempeño y riqueza económica de los territorios.

1. Disparidades económicas territoriales

Durante los años 1990 y lo corrido de la presente década ha renacido el interés por el estudio de las disparidades económicas territoriales en América Latina y el Caribe, utilizando variados enfoques y aproximaciones, en los cuales vale la pena destacar dos. En el primero pueden agruparse estudios de corte sociodemográfico, apoyados en investigaciones históricas, sociológicas, demográficas o también con una mirada desde la economía política. Han centrado su interés en explicar los patrones de poblamiento y distribución espacial de la población, elaborando explicaciones pluridimensionales y acuden a estudios de largo plazo. En el segundo, trabajos principalmente económicos, inspirados en modelos tanto neoclásicos como estructuralistas, con preocupaciones en torno a la evolución de las brechas de ingreso y riqueza territorial y a sus factores determinantes; las exploraciones económicas del impacto de la geografía física hacen parte de esta vertiente.

El enfoque **sociodemográfico** tiene una larga tradición y exponentes connotados, como los casos de Jorge Enrique Hardoy (1964), Richard M. Morse (1975), José Luís Romero (1976) y Paul Bairoch (1985), representativos de un trabajo de investigación histórica que ha puesto en evidencia la relación entre las grandes épocas del desarrollo latinoamericano, incluyendo las civilizaciones prehispánicas, y las formas de poblamiento y organización territorial. Gracias a estas investigaciones, se sabe de los lentos ritmos de cambio de los sistemas urbanos y territoriales, y de la necesidad de observarlos en periodos largos (mitades de siglo o siglos completos) para comprender la verdadera naturaleza, magnitud y tendencia de sus transformaciones. También han establecido que, del encuentro entre las civilizaciones europeas y americanas, surgió una amplia y heterogénea amalgama de formas de organización territorial, expresada en gran diversidad de configuraciones nacionales, aunque con algunos rasgos comunes al universo latinoamericano: la acentuada concentración de población, riqueza y poder en la ciudad mayor de cada país, forma muy especial y específica de disparidad territorial, destacada como uno de los rasgos propios del subcontinente.

La teoría de la urbanización dependiente denominó macrocefalia a este rasgo de los sistemas urbanos latinoamericanos (Jaramillo, 1979) y asoció su existencia al pasado colonial común, y a la posición económica subordinada de estos países en el sistema mundial. Contradiendo lo primero, Cuervo (1990) muestra que los niveles de concentración urbana en América Latina al momento de la independencia, y previamente a la industrialización, no eran significativamente altos, sino muy semejantes a los de los países desarrollados en etapas semejantes y, por tanto, no parece definitiva la herencia colonial en esta configuración. Alternativamente, Cuervo (1990) sugiere pensar la concentración urbana como un fenómeno propio de la industrialización, asociado a las modalidades peculiares presentes en América Latina, y sometida a un ciclo de ascenso, estancamiento y posterior descenso, de una duración cercana al siglo. Adicionalmente, identifica patrones subregionales, para el Cono Sur, el área Andina, Centroamérica y Brasil.

El papel de ciudad primada es muy estable, con contadas excepciones como la de Brasil, aunque la composición de los centros de segundo y tercer orden es más flexible y móvil. En los últimos treinta años ha habido una tendencia descendente muy generalizada, aunque de intensidad variable, y con un patrón muy relacionado con el estado de los procesos demográficos (Cuadro II.1). Es más marcada en los países de transición urbana avanzada, plena y moderada (Argentina, Uruguay, Venezuela, Brasil, Cuba, México, Bolivia, Ecuador, Honduras, Nicaragua y Paraguay). Con la excepción de Costa Rica, en los países con transición urbana incipiente, por contraste, la tendencia predominante sigue siendo al aumento de la concentración urbana.

Los niveles de primacía urbana siguen siendo considerablemente altos, con las muy contadas excepciones de Brasil (13%), Venezuela (15%) y Colombia (20%). Aunque, en general, se puede establecer una tendencia predominante a su descenso en los últimos 30 años, escapan a este patrón

Chile, Colombia, Perú, Panamá y República Dominicana, que, a pesar de presentar una transición urbana de moderada a avanzada, continúan aumentando sus grados de primacía.

Cuadro II. 1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PORCENTAJE QUE REPRESENTA LA POBLACIÓN DE LA CIUDAD MÁS POBLADA DENTRO DE LA POBLACIÓN URBANA, 1970-2000

Etapa de transición urbana	País	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
Avanzada (80% o más de población urbana)	Argentina	45	43	43	41	40	39	38
	Chile	40	40	41	42	42	42	43
	Uruguay	51	50	49	48	45	43	41
	Venezuela	27	24	22	20	18	16	15
Plena (Más de 70% y menos de 80%)	Brasil	15	15	15	14	14	13	13
	Colombia	18	20	20	21	20	20	20
	Cuba	34	31	29	28	27	27	27
	México	30	30	31	28	25	25	25
	Perú	39	39	39	39	39	40	40
Moderada (De 50% a 70%)	Bolivia	31	31	30	29	29	29	29
	Ecuador	30	29	29	28	26	27	28
	Honduras	30	31	33	35	35	30	28
	Nicaragua	38	37	36	35	35	34	34
	Panamá	64	63	62	64	66	69	73
	Paraguay	52	53	52	49	45	43	41
	Rep. Dominicana	47	48	50	53	59	65	65
Incipiente (d) (Menos de 50%)	Costa Rica	65	65	61	58	54	51	49
	Guatemala	35	32	30	37	50	67	72
	El Salvador	37	39	40	43	46	48	48
	Haití	52	54	54	55	56	58	60

Fuente: United Nations, 2001a, Tabla A.15. Tomado de: Rodríguez, Jorge (2002:38).

A lo largo de los últimos 15 años, los **estudios económicos** de las disparidades territoriales han sido abundantes y cuentan con al menos tres vertientes, inspiradas en tres tradiciones teóricas diferentes: la teoría económica del crecimiento, las economías de aglomeración y la geografía física. En la primera, Barro y Sala-i-Martin (1991), a partir del estudio empírico de la experiencia del Japón, los Estados Unidos y la Comunidad Europea, establecieron que las brechas de riqueza económica entre regiones de un mismo país, medidas en términos de ingreso per cápita, tendían a acortarse a lo largo del tiempo. Esta teoría de la convergencia, usada como referencia para numerosas investigaciones en América Latina y el Caribe, no consigue arribar a resultados muy concluyentes. “La evolución de los distintos países es muy singular y difícilmente se puede hablar de la existencia de un patrón común. No obstante, algunos síntomas sugieren que la última década y media se ha acompañado de, a lo menos, un proceso de contención de las tendencias a la convergencia regional. Para México (1980-95) y Brasil (1970-1990) se rechaza la hipótesis de convergencia, para Perú (1980-1996) se acepta como muy débil, y para Colombia (1983-1995) se encuentra divergencia. Chile aparece como un caso excepcional al evidenciar una tendencia a la convergencia para el período más reciente (1985-1995)” (Cuervo 2003:45).

Como parte de este tipo de estudios pueden considerarse los trabajos de geografía económica. Para explicar la neutralización de la convergencia e incluso la generación de la divergencia, un primer conjunto parte de la consideración de los diferentes tipos de economías de aglomeración, generadoras de ventajas para las grandes ciudades y para los territorios más desarrollados (Krugman, 1991; Fujita, Krugman y Venables, 1999). Lamentablemente, este enfoque ha sido poco

utilizado para la elaboración de estudios empíricos en América Latina. Un segundo conjunto resalta la importancia de la geografía física como explicación de las disparidades económicas territoriales. Gallup, Sachs y Mellinger (1998) estudiaron las relaciones entre geografía física y desarrollo, y sus conclusiones fueron tomadas como referencia en BID (2000) para promover investigaciones nacionales. La motivación principal del estudio comparativo fue entender las razones de la permanencia de un grupo considerable de países y de población en estado de pobreza y subdesarrollo. La constatación inicial, de la cual parte, pone de presente algunos patrones geográficos en la distribución de la riqueza (y pobreza) en el mundo: “Dos correlaciones geográficas con los niveles de desarrollo son inevitables. Primero, prácticamente todos los países tropicales son pobres, mientras la mayoría de los países de alto ingreso están en latitudes medias y altas. Segundo, las economías costeras tienen por lo general ingresos más altos que las interiores” (Gallup et al, 1998:4).

De los estudios realizados por el BID (2000), interesados por explorar las relaciones entre geografía física y desarrollo, “es de destacar la presencia de varias conclusiones aparentemente contradictorias con las predicciones de Gallup et al (1998): en México y Colombia, por ejemplo, son regiones del interior, relativamente aisladas de los puertos, las que han tomado el liderazgo económico; en Colombia, adicionalmente, la cercanía a ríos navegables no está relacionada con mayores densidades de poblamiento; en Bolivia, Perú y Colombia la altitud juega de diferente forma a como lo predice Gallup pues su relación con el desarrollo no es necesariamente directa, sino que en un caso es inversa (Perú) y en otros es cuadrática o curvilínea (Bolivia y Colombia). (...) Las pruebas de causalidad que establecen los modelos en realidad registran patrones y permanencias de la geografía económica contemporánea y no necesariamente explicaciones. En algunos casos hay un patrón de discriminación (Norte-Sur en México o Sur-Norte en Brasil); en unos casos el patrón es bajo-alto (Perú), en otros es bajo-alto-bajo (Bolivia y Colombia); en Colombia, este ‘patrón’ favorece el interior y no la costa, mientras en Perú opera al contrario. Por esta razón es plausible sugerir que los contrastes de la geografía física en América Latina parecen estar operando como una envoltura de los contrastes y procesos de discriminación económica y social y no de manera autónoma o independiente” (Cuervo, 2003:90).

De esta revisión se desprenden varias conclusiones importantes y algunas directrices para el análisis de las tendencias recientes de las disparidades económicas territoriales en América Latina. En primer lugar, el sentido del comportamiento cambia radicalmente dependiendo de la variable que se utilice para mirarlo. Mientras que la concentración de la población en la ciudad mayor está retrocediendo en la mayor parte de los países, la brecha de ingreso per cápita entre regiones habría dejado de disminuir. En segundo lugar, independientemente de la dimensión de análisis y de las variables adoptadas, surge como patrón común la inexistencia de tendencias de cambio uniformes y la presencia de algunas tipologías (se presentarán más adelante), que permiten agrupar esta diversidad en categorías de semejanza. En tercer lugar, independientemente de la variable o dimensión que se utilice para medirlas, de la comparación con las tendencias internacionales, siempre se concluye que los niveles de concentración económica y disparidad alcanzados por América Latina son particularmente altos.

Entre las directrices a ser recogidas a partir del análisis presentado, deben señalarse, primero, que la interpretación de los resultados que se obtengan para el período (1990-2005) deben ser puesta en una perspectiva de largo plazo, dado que ése es el ritmo propio de las transformaciones territoriales, y comparativa, porque las peculiaridades de cada caso sólo pueden ser entendidas por contraste con las demás. Segundo, que es indispensable utilizar una canasta de indicadores y mediciones relativamente amplia con el fin de lograr una visión más integral de los procesos y establecer conclusiones más sólidas.

2. Medición y balance de la evolución reciente

Para analizar la evolución reciente de las disparidades económicas territoriales se utiliza la información disponible desde 1990. El año de inicio de este período se escogió por representar una fecha alrededor de la cual se produjo un quiebre muy importante en la orientación de la política económica de los países, caracterizado por la introducción, en unos casos, e intensificación, en otros, de las reformas de apertura y liberalización. No obstante, esta determinación no debe llevar a pensar que estas reformas tuvieron la misma intensidad y amplitud para todos los países.

El Producto Interno Bruto per cápita territorial³⁶ es el indicador más utilizado en los estudios sobre este tema. Para algunos cálculos se trabajaron los años inicial y final del período, pero en otras ocasiones fue pertinente subdividirlo de acuerdo con los cambios en la trayectoria del crecimiento económico: crecimiento, estancamiento o recesión.

El balance utiliza un conjunto amplio de indicadores,³⁷ en contraste con el hábito impuesto por la costumbre de reducirse al cálculo de uno sólo o de un conjunto muy pequeño. Este conjunto se organiza en dos grandes grupos: de estado y de dinámica. Consideraciones teóricas justifican y otorgan significado a esta combinación de mediciones. Los indicadores de estado ofrecen una imagen de algunas características de la configuración territorial en un momento dado, depositaria de una larga historia de formación y desarrollo. Como no son esperables cambios significativos en estos indicadores para períodos de tiempo cortos, como los que se analizan en este trabajo (quince años en promedio), el balance se enfoca en identificar los cambios producidos, testimonio de rasgos propios de cada país, definitorios de un punto de partida diferente y singular, y de un sistema geográfico con diferentes propiedades de asimilación y respuesta a las influencias externas. Los indicadores de dinámica dan cuenta del sentido e intensidad de las modificaciones del sistema, constituyen una imagen de su movimiento en corto tiempo, que complementan la visión de estado, y permiten verificar si su sentido coincide con los rasgos de la estructura históricamente configurada.

Aunque el PIB per cápita es un indicador de desarrollo y bienestar ampliamente aceptado y utilizado, para cerrar este balance se ofrece una mirada específica a la convergencia territorial de indicadores sociales. Se trabajó el índice NBI (necesidades básicas insatisfechas) para el mismo período y universo geográfico, y se le contrastó con los indicadores de desempeño económico territorial.

a. Concentración económica territorial

El análisis de las configuraciones económicas territoriales utiliza la distribución rango-tamaño (ver recuadro II.1 y anexo 1) corrientemente empleada para analizar el comportamiento demográfico de los sistemas urbanos. Aunque ha sido muy poco utilizada para el análisis territorial, posee algunas características que la hacen adaptable y apropiada para el análisis de las disparidades. Se le utilizará principalmente para caracterizar la composición de la cabeza urbana e identificar si consta de un solo componente (primacía), de dos (bipolaridad) o de varios (multipolaridad).

Recuadro II.1

DISTRIBUCIONES RANGO-TAMAÑO

A Auerbach (1913) se le atribuye el descubrimiento y a Zipf (1941) la más amplia divulgación de la existencia de una regularidad empírica en la distribución del tamaño demográfico de las ciudades: la talla poblacional de una ciudad determinada (P) es función directa del tamaño de la

³⁶ Corresponde a las unidades intermedias en cada país: provincias, departamentos, regiones o estados. Este valor, por lo general, se estima a través de un procedimiento de desagregación espacial de las cuentas nacionales. No todos los países disponen de esta información o, aunque dispongan de ella, tiene algunos rasgos que la hacen poco confiable. En otros, las series de tiempo son muy cortas o no corresponden al período de investigación. Como resultado, los países incluidos en este análisis fueron: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú. En América Latina y el Caribe, este grupo de países representa alrededor de 98% de la población, 85% del valor bruto de la producción y 86% de la superficie.

³⁷ Índice de concentración económica territorial, Índice de primacía económica (con base en análisis de rango-tamaño), Distribuciones de frecuencias (por territorios y ponderadas por población), Índices de convergencia (coeficientes beta y sigma) e índice de superación de la pobreza.

ciudad mayor del sistema al que ella pertenece (a) e inversa del logaritmo de su rango (R), o número de orden en escala descendente de las ciudades ordenadas de la más grande a la más pequeña:

$$\text{Log } P = a - q \text{ Log } R \quad [1]$$

La pendiente de esta función (q) es negativa, y su valor absoluto es expresión del mayor o menor grado de concentración de la población urbana del sistema.

Una de las principales fortalezas de este indicador de concentración es partir de una regularidad empírica largamente verificada, que pone de presente la existencia de un patrón o norma de carácter estadístico, útil como punto de referencia para el estudio de distribuciones concretas y específicas. Este patrón indica que la desigualdad y la concentración son la norma en fenómenos como el urbano, y permiten centrar la atención en la medición específica de esa concentración y no en la discusión de si existe o no.

En nuestro caso, la unidad de referencia no será la ciudad, sino la jurisdicción territorial intermedia de cada país; y lo que se comparará no es el volumen de población de cada una de ellas, sino el valor de su Producto Interno Bruto. Adicionalmente, se utilizará la curva de tendencia, es decir, los valores estimados por la regresión simple, para determinar si cada una de las configuraciones económicas territoriales de los países es primacial (centrada en una sola ciudad mayor) o no y, en este segundo caso, identificar cuántas y cuáles unidades territoriales conforman esta cabeza: dos (bipolar), tres (tripolar) o cuatro (cuadripolar).

Las distribuciones de rango tamaño permiten una caracterización de la estructura y de la evolución de las disparidades económicas territoriales de los países centrándose en sus segmentos superiores. No se consideran apropiadas para un análisis de conjunto, desechando por tanto el análisis del coeficiente q y de su evolución, debido a su sensibilidad muy alta al tamaño del universo (número de territorios). Se hace así difícilmente comparable la configuración de Bolivia (9 componentes) con la de Argentina (24), o la de México (32).

Fuente: Elaboración propia.

En América Latina existen, a lo menos, dos grandes tipos de configuraciones económicas territoriales (Cuadro II.2). Una primera, denominada *primacial*, a la cual pertenecen Argentina³⁸, Chile y Perú, caracterizada por la existencia de una jurisdicción territorial económicamente preponderante en términos del valor de su PIB y por ubicarse por encima de la curva estimada mediante la distribución de rango tamaño. En Argentina la unidad preponderante es la capital más la Provincia de Buenos Aires; en Chile es la Región Metropolitana de Santiago, y en Perú es Lima. En los tres casos se trata de las capitales políticas del país, en una de ellas coincide con la función portuaria y las otras dos están muy próximas a los puertos mayores: en Lima prácticamente son adyacentes y en Santiago se está a 150 kms de Valparaíso o de San Antonio. En una segunda configuración, *multipolar*, las distribuciones de rango-tamaño muestran que la concentración económica gira en torno de varias jurisdicciones territoriales: tres en Bolivia (Santa Cruz, La Paz y Cochabamba), Brasil (Sao Paulo, Río de Janeiro y Minas Gerais) y Colombia (Bogotá, Antioquia y Valle); y cuatro en México (Distrito Federal, México, Nuevo León y Jalisco). En ninguno de estos cuatro casos la jurisdicción territorial económicamente preponderante es puerto marítimo, y sólo en dos de los cuatro coincide con la capital política del país.

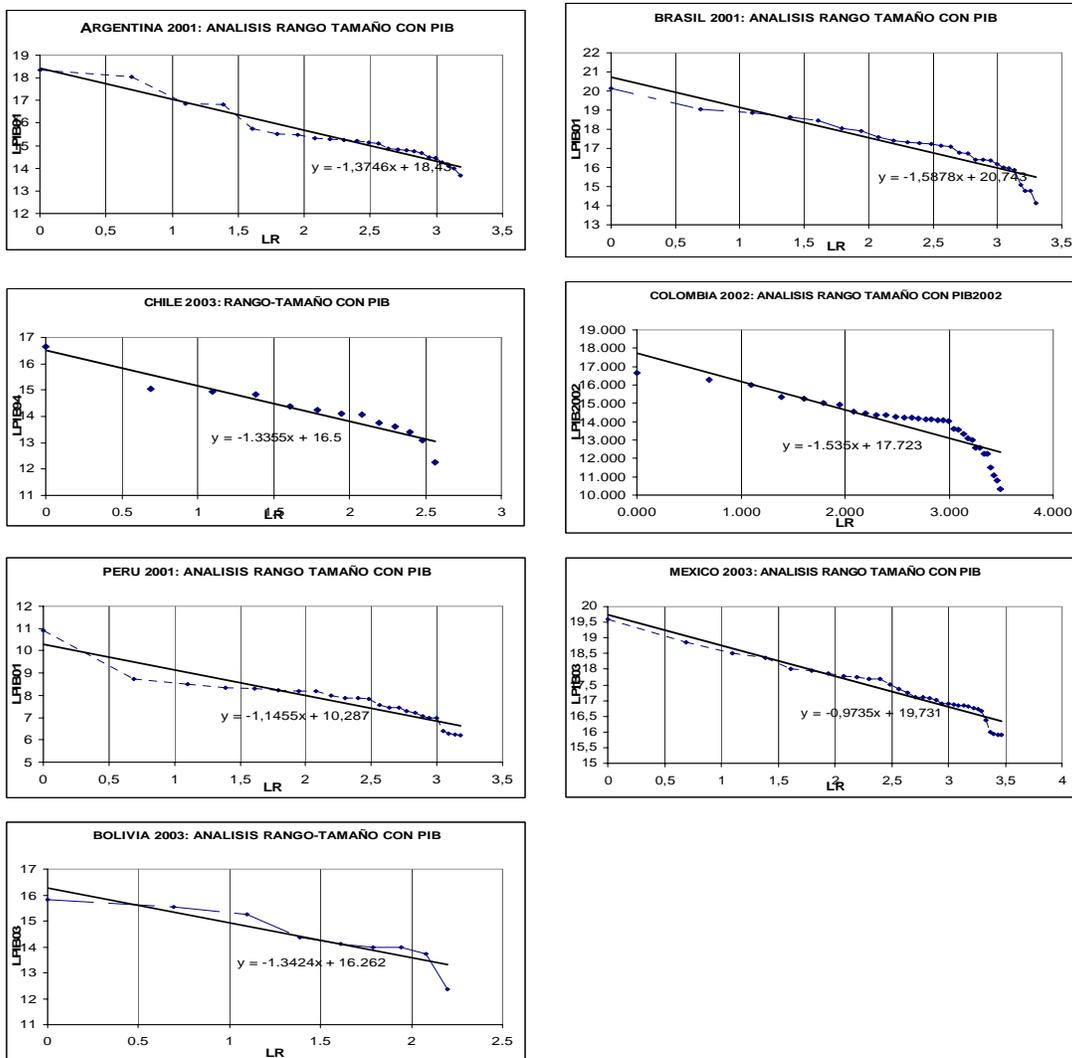
Cuadro II.2
CONCENTRACIÓN ECONÓMICA TERRITORIAL POR PAÍSES

Tipo de configuración económica territorial	Índice de concentración económica territorial		Características de la cabeza territorial	Número de departamentos, provincias o regiones
	País	q		
Primacial	Argentina	-1,375	Buenos Aires (Ciudad+Provincia)	24
	Chile	-1,335	Santiago (+Región Metropolitana)	13
	Perú	-1,145	Lima	24
Multipolar	Bolivia	-1,340	Tripolar	9
	Brasil	-1,588	Tripolar	27
	Colombia	-1,535	Tripolar	33
	México	-0,973	Cuadripolar	32

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro II.3
DISTRIBUCIÓN DE RANGO-TAMAÑO CON PIB

³⁸ Los dos puntos superiores que aparecen en el cuadro II.3 corresponden a Capital Federal y Provincia de Buenos Aires que, dada la extensión del área metropolitana bonaerense, se les interpretó como parte de una misma unidad económico territorial.



Fuente: Elaboración propia.

Para los países con primacía, la evolución de la cabeza económica territorial (primacial o multipolar) durante los últimos 15 años sólo utiliza una medición, que consiste en comparar la participación porcentual del territorio preponderante en la generación del PIB nacional al final y al principio del período. La tendencia dominante es a la reducción del peso económico de la cabeza económica territorial (PEC), en cinco de los siete países (Cuadro II.4). Para los países con configuración multipolar, esta medición se complementa con una muy semejante que registra la evolución de la participación porcentual del peso económico del grupo territorial dominante en el total nacional, y se comparan el final con el principio del período. Así, se confirma la tendencia a la desconcentración económica territorial, pues en tres de los cuatro países disminuye el peso relativo del grupo territorial preponderante.

Cuadro II.4
EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA PRIMACÍA ECONÓMICA POR PAÍSES

Tipo de configuración económica territorial	País	Año	Primacía Económica (1)	Cambio en la primacía económica (4)	CGT (3)	Cambio en CGT
Primacial	Argentina	1990	59,3	1,4		
		2001	60,7			
	Chile	1990	47,7	0,1		
	2003	47,8				
Multi-polar	Bolivia	1990	27,0	-3,3	71,5	0,7
			2003		23,7	
	Brasil	1990	37,0	-4,5	57,2	-2,7
			2002		32,6	
Colombia	1990	22,8	-0,7	51,0	-2,0	
		2002		22,1		49,0
México	1993	23,8	-2,5	47,1	-1,9	
		2003		21,3		45,2

Fuente: Elaboración Propia.

Notas:

(1) Primacía Económica PEC = PIB Territorio Mayor PIB Nacional

(2) PEC_n (Primacía Económica del año final) - PEC₁ (Primacía Económica del año inicial)

(3) CGT: Concentración en el Grupo Territorial Superior= PIB sumado de los componentes del grupo (tripolar, cuadripolar)/PIB Nacional

Bolivia, Brasil y México merecen un comentario especial pues allí el descenso relativo del PIB del primer territorio es más pronunciado y, además, superior al del grupo territorial preponderante. También hay procesos de cambio al interior de los grupos territoriales preponderantes que merecen ser destacados: en Bolivia, La Paz dejó de ser el territorio con mayor PIB (retrocedió 3,3 puntos porcentuales entre 1990 y 2003), mientras que Santa Cruz tomó esta posición (ascendió 4,1 puntos porcentuales); en Brasil continuó la tendencia a la desconcentración de San Pablo (descendió 4,5 puntos porcentuales entre 1990 y 2002), mientras que Río de Janeiro presentó una revitalización interesante (aumentó 1,8 puntos porcentuales); en México también continuó el descenso relativo del Distrito Federal (con retroceso de 2,5 puntos porcentuales entre 1993 y 2003), mientras que Nuevo León consolidó su importancia (incremento en 0,8 puntos porcentuales). En estos tres casos hay la emergencia de nuevos polos territoriales, cuyo tamaño era considerable desde inicios del período, que están reconfigurando la cabeza económica territorial de los respectivos países, y probablemente contribuyendo al descenso relativo de los territorios mayores. El único caso con un patrón claramente opuesto es Argentina, donde además de que la cabeza económica territorial ganó importancia, su composición interior ha favorecido a la ciudad capital (ganó 2 puntos porcentuales entre 1990 y 2001) y desfavorecido a la Provincia de Buenos Aires (perdió 0,5 puntos porcentuales).

De estos resultados, se puede concluir que las principales características de la configuración territorial latinoamericana son la alta concentración³⁹ del peso económico en la primera unidad territorial, aunque ello se dé en medio de la existencia de diferentes estructuras y de distintas

³⁹ Sólo 28% de 78 áreas metropolitanas de los países de la OCDE participaban con 30% o más de sus PIB nacionales (OCDE, 2006:39). Los siete casos latinoamericanos estudiados están en este rango superior.

tendencias de mediano y corto plazos. Un segundo rasgo común es el predominio de la tendencia al debilitamiento de esta concentración durante el período 1990 hasta hoy.

En medio de estas dos características comunes, el comportamiento específico de cada país está muy intervenido por rasgos de su geografía humana y económica, acumulados a lo largo de su historia. En primer lugar, la desconcentración urbana es menos frecuente e intensa en los países primaciales que en los multipolares. La anatomía territorial propia de cada nación contribuye a explicar que los procesos de cambio más globales se asimilen de manera muy particular y propia en cada país. Adicionalmente, se confirma un patrón de estrecha asociación entre primacía y acumulación de funciones estratégicas en una sola ciudad, como ser capital política y principal puerto marítimo del país.⁴⁰

b. Distribución espacial de población y riqueza

La distribución de los territorios por niveles de riqueza (DTR) muestra que, aunque no es de esperar una coincidencia entre los grados de primacía y las características de la DTR, hay una consistencia muy alta entre ambos. Argentina y Perú, países con configuraciones económicas territoriales primaciales, presentan de forma sistemática y consistente los valores más altos de dispersión, asimetría, amplitud y curtosis (Cuadro 5).⁴¹ Chile es un caso excepcional pues, a pesar de su alta primacía, presenta distribuciones más compactas. Bolivia, Brasil, Colombia y México, países de configuración multipolar, presentan valores menores para los mismos estadísticos.⁴²

⁴⁰ Cómo se configura y se conforma una estructura territorial multipolar parece de la mayor importancia para comprender e intervenir en casos de excesiva concentración económica espacial. No obstante su importancia, este interrogante no hace parte de este estudio.

⁴¹ La asimetría determina si la curva que forman los valores de una distribución presenta la misma forma a izquierda y derecha de un valor central.

La amplitud mide la distancia entre el valor máximo y mínimo de la distribución a través del cálculo de su cociente.

La curtosis mide el grado de concentración que presentan los valores alrededor de la zona central de la distribución

⁴² No obstante esa tendencia, Brasil presenta valores muy altos en dispersión y amplitud (rango 3), y Colombia en asimetría y curtosis (rangos de 1 a 3).

Recuadro II.2

**DISTRIBUCIONES DE LOS TERRITORIOS (DTR) Y DE LA POBLACIÓN EN LOS TERRITORIOS (DPR)
POR NIVEL DE RIQUEZA**

El análisis se hace con base en el cálculo y observación de dos distribuciones de frecuencias, DTR y DPR (ecuaciones 2 y 3), de características y uso muy complementarios al de las distribuciones de rango-tamaño; en vez de utilizar el PIB territorial total, se concentran en el PIB territorial per cápita y en vez de enfocarse en las características de la cabeza económica territorial, permiten un análisis del conjunto de la configuración.

La distribución de los territorios de un país en los diferentes niveles de riqueza (DTR) se mide a través del ingreso per cápita y se define como:

$$(2) DTR_i = \ln \text{PIBPC}_i / \ln \text{PIBPCT}$$

Donde:

PIBPC_i: Producto Interno Bruto per cápita de la unidad territorial *i*

PIBPCT: Producto Interno Bruto per cápita del país

La distribución de la población de los territorios por niveles de riqueza (DPR) se define como:

$$(3) DPR_i = (\ln \text{PIBPC}_i / \ln \text{PIBPCT}) * [P_i / P]$$

Donde:

P_i: Población del territorio *i*

P: Población total nacional

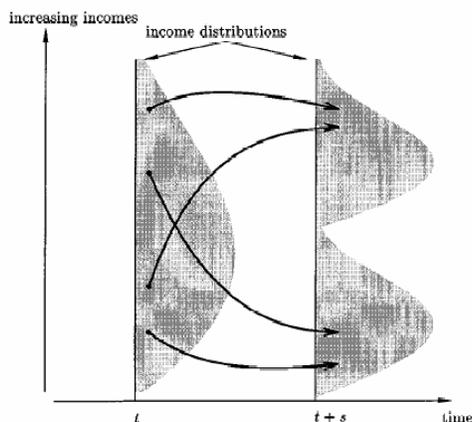
Para el análisis se han tomado como base las sugerencias de Quah (1995) aunque, dado el corto periodo analizado, se consideró innecesario el cálculo de las distribuciones de Kernel por él propuestas, y se ha hecho uso de una herramienta estadística menos sofisticada y más intuitiva.

La distribución de los territorios según nivel de riqueza (DTR) y la distribución de la población de los territorios por nivel de riqueza (DPR) serán observadas para varios años a lo largo del período: el inicial (1990), uno intermedio, y el final y más cercano a 2005. El intermedio se observará solamente cuando haya habido un quiebre en la tendencia de crecimiento económico nacional, o bien por haber pasado de un crecimiento alto del PIB per cápita a uno más lento, o de crecimiento a decrecimiento.

Como criterio general se espera que las distribuciones se aproximen a la forma de una función normal, es decir con una alta concentración de los casos en el promedio y descendente a medida que se toma distancia del mismo (ver Gráfico II.1, distribución en el punto *t*). Con base en este criterio se calcularán algunos indicadores estadísticos que permiten hacer un seguimiento general a la evolución de ambas distribuciones. Su expresión gráfica se tomará como fuente de información y de análisis. De acuerdo con Quah (1997) las desviaciones de la forma normal de la distribución se clasificarán en tres grandes tipos: la *normal*; la *polarizada*, cuando el universo confluye hacia dos grupos (Gráfico II.1, punto *t+s*); y la *estratificada*, cuando esta confluencia se hace alrededor de tres o más grupos. Además del valor absoluto de cada una de las estadísticas calculadas (Cuadro II.4), se tendrá en cuenta la posición relativa del país para cada una de ellas a través de su rango o número de orden.

El contraste entre las distribuciones DTR y DPR pondrá de presente las diferencias significativas de mirar las disparidades económicas entre territorios, o de observarlas tomando como punto de referencia la distribución territorial de la población.

**Gráfico II.1
MODELO EMERGENTE DE DOS CIMAS**



Fuente: Quah (1997:28)

Cuadro II.5
SÍNTESIS DE ESTADÍSTICAS DE LAS DISTRIBUCIONES DTR Y DPR (1990–2002)
DISTRIBUCIÓN, AMPLITUD, ASIMETRÍA, CURTOSIS Y RANGO

Países (1)	Años	Distribución de los Territorios según nivel de Riqueza (DTR)								Distribución de la Población en los territorios según nivel de Riqueza (DPR)							
		Dispersión (2)	R	Amplitud (3)	R	Asimetría (4)	R	Curtosis (5)	R	Dispersión (2)	R	Amplitud (3)	R	Asimetría (4)	R	Curtosis (5)	R
Argentina	1990	0,38	2	6,50	2	0,466	2	3,078	2	1,974	2	123,7	4	3,557	2	15,41	2
	2002	0,39	2	6,32	2	0,126	6	2,506	4	2,0	2	121,7	4	3,657	2	16,12	2
Chile	1990	0,06	7	1,22	7	0,322	5	2,363	6	1,368	4	67,0	5	2,586	4	8,734	4
	2001	0,06	6	1,25	7	0,721	1	3,540	2	1,382	4	68,3	5	2,675	4	9,110	4
Perú	1994	0,61	1	8,43	1	0,448	3	2,842	4	2,229	1	131,7	3	4,364	1	20,728	1
	2001	0,47	1	13,25	1	0,434	3	2,974	3	2,139	1	194,5	3	4,353	1	20,671	1
Bolivia	1990	0,27	4	3,30	4	-1,21	6	4,110	1	0,926	7	33,25	6	0,799	7	1,944	7
	2002	0,30	3	3,03	4	-0,26	7	2,105	7	0,954	6	33,67	6	0,923	7	2,314	7
Brasil	1990	0,32	3	3,81	3	-0,17	7	2,23	7	1,588	3	266	1	3,151	3	13,598	3
	2001	0,30	3	3,46	3	0,168	5	2,12	6	1,514	3	264	1	3,194	3	13,896	3
Colombia	1990	0,07	6	1,30	6	0,589	1	2,912	3	1,20	5	253,3	2	2,156	6	7,247	6
	2002	0,06	6	1,30	6	0,632	2	3,786	1	1,19	5	232,9	2	2,258	5	7,867	5
México	1993	0,17	5	1,95	5	0,422	4	2,542	5	0,967	6	32,5	7	2,256	5	7,911	5
	2002	0,17	5	2,00	5	0,286	4	2,392	5	0,931	7	24,4	7	2,150	6	7,462	6

Fuente: Elaboración propia

(1) Los países han sido organizados en el mismo orden, que arroja el análisis de primacía, para facilitar la comparación entre unos y otros resultados.

(2) Dispersión = Desviación estándar/promedio

(3) Amplitud = Valor máximo/valor mínimo

(4) Asimetría: valor que evalúa la forma de la distribución a ambos lados de un valor centra.

(5) Curtosis: grado de concentración de los valores alrededor de la zona central de la distribución.

(6) R : Rango, número de orden del conjunto organizado de mayor valor (1) a menor (n)

Resulta importante destacar la gran estabilidad en el comportamiento de estos valores. Ni en las cifras absolutas, ni en las posiciones de orden, hay cambios significativos. Las únicas excepciones son Argentina y Chile en la asimetría y la curtosis, aunque de sentido totalmente opuesto (disminución en Argentina y de aumento en Chile).

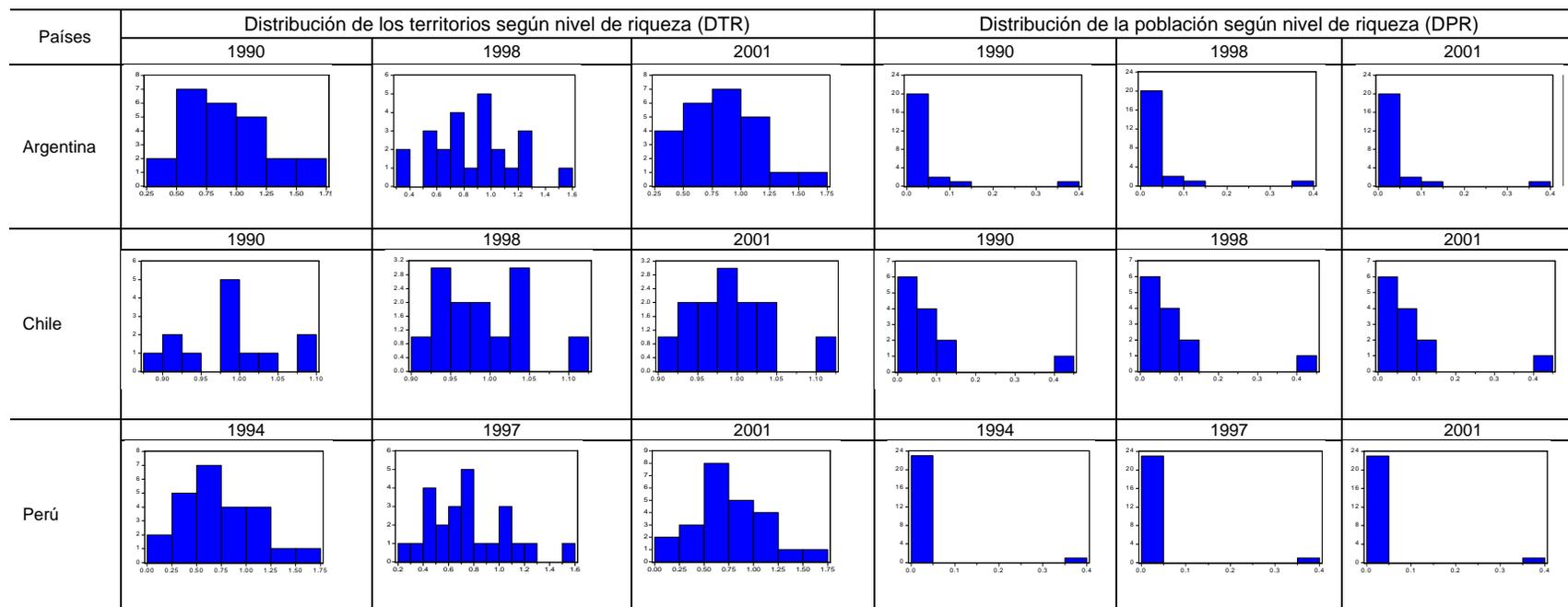
Al contrario de lo observado con las distribuciones de rango-tamaño, donde se encuentra una tendencia a la desconcentración económica espacial, no es posible encontrar una determinada tendencia al cambio en la DTR. Los cambios socioeconómicos ocurridos se reflejan principalmente en transformaciones puntuales, significativas en unos casos, pero no de carácter estructural. Las DTR muestran una configuración estratificada predominante, tanto al inicio como al final del período. En términos de cambio, la tendencia más fuerte es a la universalización de la condición de estratificación, a través de diversas vías: la consolidación de la estratificación (Brasil y México), su combinación con polarización (Colombia) o transición hacia la polarización (Chile), o su surgimiento ante una configuración normal (Perú). Escapan a esta tendencia, Argentina que consolida una configuración normal, y Bolivia que atenúa su estratificación. El cuadro II.6 contiene una síntesis gráfica de los cambios y evolución de estas mismas distribuciones, y el cuadro II.7 consigna la interpretación que utiliza como referencia las categorías propuestas por Quah (1997).

De la distribución de los territorios por niveles de riqueza (DTR) se concluye, primero, la concordancia en las características de esta distribución y de la de rango-tamaño; las configuraciones primaciales tienen mayores índices (dispersión, amplitud, asimetría y curtosis), es decir, aparecen menos integradas y cohesionadas, con la excepción de Chile. Segundo, no hay una tendencia clara de cambio de estas distribuciones a lo largo del período. No obstante, tercero, hay una evolución del tipo de estructura, hacia la consolidación del estado (estratificada, polarizada o una combinación de ambas), aunque esta dominancia se presentaba desde el principio del período.

La distribución de la población de los territorios por niveles de riqueza (DPR), cuando se comparan los valores de los estadísticos (Cuadro II.5), pone de manifiesto que las disparidades económicas territoriales se acentúan significativamente cuando la unidad de comparación deja de ser el territorio, y es el porcentaje de la población nacional que cada uno de ellos aloja. El valor de todos y cada uno de los valores aumenta considerablemente, especialmente los de amplitud. Adicionalmente, las características de estas distribuciones son coincidentes con las de rango-tamaño y DTR. Sin embargo, Chile (primacial) y Brasil (multipolar) poseen comportamientos excepcionales; el primero por la disminución y el segundo por el aumento de las disparidades esperadas. Durante el período de análisis no hay transformaciones significativas en los valores de los estadísticos, sugiriendo una gran estabilidad en las distribuciones, aún más fuerte que la hallada para las de rango-tamaño y la DTR. Esta estabilidad se acompaña, como es de esperarse, de la inexistencia de una tendencia significativa de cambio, de aumento o disminución de las disparidades. Este resultado, semejante al de la DTR, contrasta con el de rango-tamaño que sí identificó un cambio hacia la desconcentración.⁴³

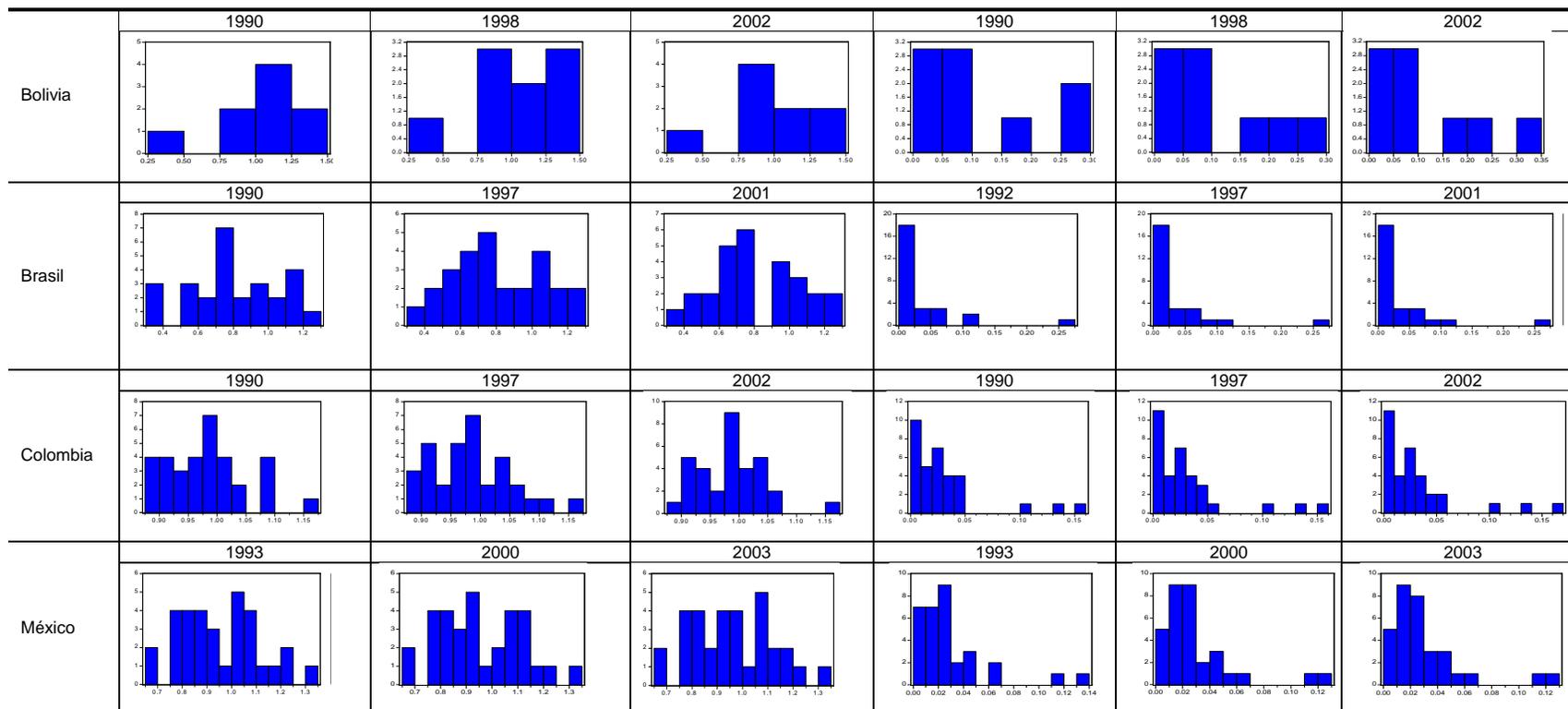
⁴³ Esta discrepancia se debe a que estos indicadores miran aspectos distintos, aunque complementarios. Mientras el de rango-tamaño se enfoca en el análisis de la parte superior de la distribución, las distribuciones DTR y DPR intentan una evolución del conjunto de la estructura.

Cuadro II.6
SÍNTESIS GRÁFICA DE LAS DISTRIBUCIONES DTR Y DPR (1990–2002)



(continúa)

Cuadro II.6 (conclusión)
SÍNTESIS GRÁFICA DE LAS DISTRIBUCIONES DTR Y DPR (1990–2002)



Fuente: Elaboración propia

Cuadro II.7
INTERPRETACIÓN DE LAS DISTRIBUCIONES DTR Y DPR (1990–2002)

Países	DTR			DPR		
	1990	1998	2001	1990	1998	2001
Argentina	Normal	Estratificado	Normal consolidado	Polarizado	Polarizado	Polarizado
Chile	1990	1998	2001	1990	1998	2001
	Estratificado	Polarizado	Polarizado	Polarizado con estratificación en la parte inferior	Polarizado con estratificación en la parte inferior	Polarizado con estratificación en la parte inferior
Perú	1994	1997	2001	1994	1997	2001
	Normal	Estratificado	Estratificado	Polarizado	Polarizado	Polarizado
Bolivia	1990	1998	2002	1990	1998	2002
	Estratificado		Estratificado atenuado	Estratificado	Estratificado	Estratificado
Brasil	1990	1997	2001	1992	1997	2001
	Estratificado incipiente	Polarizado	Estratificado consolidado	Estratificado	Polarizado	Polarizado
Colombia	1990	1997	2002	1990	1997	2002
	Estratificado	Estratificado	Estratificado con polarización	Estratificado con estratificación en la parte inferior	Estratificado con estratificación en la parte inferior	Estratificado con estratificación en la parte inferior
México	1993	2000	2003	1993	2000	2003
	Estratificado	Estratificado	Estratificado	Estratificado con estratificación en la parte inferior	Estratificado con estratificación en la parte inferior	Estratificado con estratificación en la parte inferior

Fuente: Elaboración Propia

El análisis gráfico de las distribuciones (cuadros II.6 y II.7), pone de manifiesto diferencias sensibles entre las DPR y las DTR: es más marcada y más estable la brecha entre los territorios más ricos y poblados y el resto; la diferencia entre los países con primacía y multipolares es nítida: los primeros tienen una estructura claramente polarizada, es decir se organizan alrededor de dos grandes grupos de territorios, mientras que en los segundos es de tipo estratificado; los primeros mantienen su estructura polarizada durante el período, mientras que en los segundos los cambios van en el sentido de incrementar las disparidades: de estratificado se pasa a polarizado en Brasil, de cuatro estratos se pasa a tres en México, y las distancias entre el estrato superior y el siguiente se incrementan en Colombia; vale notar, además, que ningún país tiene una estructura semejante a la normal.

La distribución de la población de los territorios por niveles de riqueza (DPR) permite concluir primero, que se prolonga la concordancia entre las distribuciones de rango tamaño y DTR a las DPR: las configuraciones primaciales tienen estructuras polarizadas, mientras que las multipolares tienden a tener estructuras estratificadas, con la excepción de Brasil que pasa de estratificada a polarizada. Segundo, hay una tendencia clara de cambio de las DPR a lo largo del período: las estructuras polarizadas preservan su carácter, Brasil de estratificada pasa a ser polarizada; y en dos de las estratificadas (Colombia y México) se incrementan las disparidades.

c. Configuraciones territoriales nacionales

La mirada conjunta de las tres distribuciones estudiadas ofrece la posibilidad de hacer una caracterización general a partir de sus rasgos dominantes. Se identifican dos grandes grupos de países. El primero, primacial-polarizado (PP) y, el segundo, multipolar-estratificado (ME). Brasil es un caso complejo y mixto: multipolar-polarizado (MP) (Cuadro II.8).

Cuadro II.8
CARACTERIZACIÓN DE LA CONFIGURACIÓN ECONÓMICA TERRITORIAL

Características dominantes	Países
Primacial polarizada	Perú
	Argentina
	Chile
Multipolar polarizada	Brasil
Multipolar estratificada	México
	Colombia
	Bolivia

Fuente: Elaboración propia

El primer componente de la caracterización (primacial o multipolar) tiene que ver con los rasgos del sistema económico territorial en función de la distribución espacial de los volúmenes brutos de la producción económica de cada país, que traduce y pone de presente un aspecto muy importante de las disparidades, como es la distribución territorial del *poder* económico, social y político. Su valor e importancia trasciende el mero interés académico y tiene inmensa trascendencia política. Esta distribución de los volúmenes de riqueza enseña e ilustra acerca de la pirámide de la toma de decisiones en cada país. Esta dimensión confirma los altos niveles de concentración espacial del poder económico en nuestros países, rasgo considerado muy particular de América Latina. Adicionalmente, muestra que, en contra de lo esperado, las cabezas económicas territoriales (primaciales o multipolares) de estos países están retrocediendo en términos relativos. También ratifica algo conocido, pero a veces insuficientemente considerado: estos rasgos son resultado de un acumulado histórico de largo plazo y, por tanto, cambian a ritmo lento, y no necesariamente son el resultado de un

tipo único de fuerzas e influencias, las económicas, sino de procesos más amplios y complejos, que involucran las más variadas dimensiones de la vida social. Finalmente, estas tendencias y configuración son muy semejantes a lo constatado y que viene sucediendo en lo demográfico.

El segundo componente de la caracterización (normal, estratificada o polarizada), centra su mirada en la comparación de los niveles de riqueza de los distintos territorios y de la distribución de la población entre ellos. Se relaciona directamente con la aspiración de igualdad y equidad, propias de los valores contemporáneos, e intenta identificar sus características estructurales y tendencias de cambio. La función normal, tomada como representación estadística de estas aspiraciones, está lejos de ser el punto de referencia alrededor del cual se mueven o hacia donde se transforman las DTR y DPR. Cuando se toman los territorios como unidad de observación (DTR), se destaca el predominio del modelo de estructura estratificada, mientras que cuando se ponderan de acuerdo con su población, emerge nuevamente una doble caracterización: unos países se aproximan al modelo de estructura polarizada y otros se asemejan al de la estratificada. Durante el período analizado no hay tendencia a la normalización de estas estructuras, sino a la consolidación de su carácter polarizado, o al estrechamiento de su estructura estratificada.

La intensidad y el ritmo de las disparidades territoriales emergen con especial claridad y contundencia a través de las DPR. No obstante, las diferencias significativas de evolución y estructura entre las DTR y DPR pone de presente la importancia de abordar un dilema de política económica de la mayor importancia y relativamente descuidado en América Latina y el Caribe: el objetivo de la política económica territorial es la disminución de las brechas de riqueza entre territorios o entre los pobladores de los territorios a su interior o en comparación con otros, o entre las magnitudes absolutas de producción económica?

d. Convergencia y divergencia económica territorial

En esta sección se revisan los indicadores más convencionales de disparidades económicas territoriales, específicamente involucrados en la más reciente discusión académica sobre si ha habido convergencia o divergencia económica territorial en América Latina y el Caribe durante el período más reciente.

Estos indicadores centran su mirada en la dispersión de los niveles de ingreso per cápita territorial: el coeficiente sigma es la desviación estándar de los logaritmos del PIB per cápita territorial; el coeficiente de variación (CV) divide el sigma por el promedio, y el coeficiente de variación ponderado (CVP) da un peso relativo a cada territorio de acuerdo con el porcentaje de la población nacional que en él habita. Aunque el sigma es uno de los coeficientes más empleados en las investigaciones recientes, tiene la limitación de presentar un valor absoluto sin ofrecer ningún criterio para saber si dicho valor es alto, medio o bajo. Esa deficiencia es corregida por el CV, que expresa la desviación estándar en función del promedio, ofreciendo así un valor normalizado que facilita la comparación intertemporal e interespacial. El CVP agrega la dimensión demográfica: pondera el peso de cada territorio en función de su participación en la población nacional. Por tanto, la comparación entre CV y CVP permite apreciar las diferencias entre las disparidades tomando en cuenta solamente los territorios y también su población. A los valores correspondientes a cada uno de los indicadores se le agregan dos informaciones adicionales: el rango, construido de forma semejante a la de los cuadros anteriores; y tres cortes temporales: los años inicial y final del período de análisis, y un año intermedio durante el cual haya habido un corte de tendencia; en algunos casos es el mínimo de la serie y en otros el máximo (Cuadro II.9).

Cuadro II.9
DISPARIDADES ECONÓMICAS TERRITORIALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. INDICADORES DE DISPERSIÓN (1990–2003)

Países		Sigma (DS)						Coeficiente de variación (CV)						Coeficiente de variación ponderado (CVP)					
			R		R		R		R		R		R		R		R		
Argentina	Año	1990		1998		2001		1990		1998		2001		1990		1998		2001	
	Valor	0,51	2	0,47	3	0,52	2	0,38	2	0,35	2	0,39	2	0,34	5	0,39	4	0,41	2
Bolivia	Año	1990		1993		2002		1990		1993		2002		1990		1993		2002	
	Valor	0,21	7	0,22	7	0,31	7	0,27	4	0,23	4	0,30	3	0,16	7	0,14	7	0,19	7
Brasil	Año	1990		1992		2001		1990		1992		2001		1990		1994		2001	
	Valor	0,55	1	0,57	1	0,54	1	0,32	3	0,34	3	0,30	3	0,43	1	0,40	3	0,41	2
Colombia	Año	1990		1999		2002		1990		1999		2002		1990		1999		2002	
	Valor	0,48	4	0,52	2	0,43	5	0,07	6	0,07	6	0,06	6	0,35	4	0,31	6	0,33	5
Chile	Año	1990		1995		2001		1990		1995		2001		1990		1995		2001	
	Valor	0,43	5	0,40	6	0,43	5	0,06	7	0,05	7	0,06	6	0,26	6	0,32	5	0,28	6
México	Año	1993		1995		2003		1993		1995		2003		1993		2000		2003	
	Valor	0,43	5	0,42	5	0,44	4	0,17	5	0,17	5	0,17	5	0,41	2	0,43	1	0,43	1
Perú	Año	1994		1998		2001		1994		1998		2001		1994		1997		2001	
	Valor	0,51	2	0,47	3	0,52	2	0,48	1	0,41	1	0,47	1	0,41	2	0,43	1	0,41	2

Fuente: Elaboración propia

R = rango o puesto

El ordenamiento de los valores de acuerdo con su rango guarda una gran consistencia entre los tres indicadores analizados, así como con las distribuciones estudiadas: los países primaciales tienden a ocupar los rangos superiores (dispersiones mayores), y los multipolares las posiciones intermedias e inferiores. Chile y Brasil presentan de nuevo situaciones atípicas. Chile, a pesar de su carácter primacial, presenta una distribución territorial de los niveles de riqueza estable y compacta. El caso opuesto es Brasil, en donde, a pesar de su carácter multipolar, la distribución es muy dispersa.

Hay una gran estabilidad en los valores de CV y CVP al principio y final del período de análisis, sin una tendencia de cambio clara ni marcada.⁴⁴ Argentina es la excepción, al mostrar un incremento acentuado en el valor de sus disparidades económicas territoriales. En los demás países, los cambios son menores y sin un sentido uniforme: pequeños ascensos en Chile, Bolivia y México, y pequeños descensos en Colombia y Brasil. Este análisis comparado el CV y CVP muestra la pertinencia de combinar las dos medidas, pues en algunos países la perspectiva cambia totalmente cuando se pasa de una mirada a la otra. En Argentina, al menos, al principio del período, las disparidades entre territorios eran mucho más acentuadas que entre sus poblaciones; lo mismo sucede en Bolivia a lo largo de todo el período; para México, al contrario, las disparidades entre territorios son mucho menores que entre sus poblaciones.

Estos resultados confirman que no ha habido tendencias claramente convergentes o divergentes, con la única y clara excepción de Argentina. Aparte de ella, hay tendencias de leve aumento de las disparidades en Chile, Bolivia y México, y de leve disminución en Brasil y Colombia.

La primera de estas conclusiones es ratificada por los índices de convergencia beta⁴⁵ (Cuadro II.10). Para el período completo, solo para Colombia es estadísticamente aceptable la hipótesis de convergencia, para los demás no, como tampoco la de divergencia.

Cuadro II.10
COEFICIENTE BETA DE CONVERGENCIA
PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (1990-2003)

País	Coefficiente Beta	Error Estándar	R2	Significancia estadística
Argentina	-0.02	0.006	0.008	No
Bolivia	0.01	0.019	0.04	No
Brasil	-0.006	0.005	0.05	No
Colombia	-0.017	0.005	0.21	Si
Chile	-0.004	0.008	0.02	No
México	0.001	0.004	0.003	No
Perú	-1E-04	0.006	0	No

Fuente: Elaboración propia

Cuando se discrimina por períodos (Cuadro II.11), seleccionados en cada país de acuerdo con las características del ciclo económico, los casos con resultados significativos siguen siendo pocos: para el primer período se acepta la hipótesis de convergencia en Brasil y Perú, mientras que para el segundo sólo es aceptable en Colombia.

Cuadro II.11

⁴⁴ La comparación entre CV y sigma pone de manifiesto la necesidad de preferir el uso del primero al segundo, pues hace directamente comparables los valores entre países, y los de un mismo país a lo largo del tiempo. Chile (del 5° al 7°), Bolivia (del 7° al 4°) y Brasil (del 1° al 3°) presentan cambios de posición (r) debido a la falta de un punto de referencia adecuado, que en este caso es el promedio introducido en CV.

⁴⁵ Este coeficiente mide la velocidad a la que se está reduciendo la distancia entre territorios ricos y pobres. Se espera que su signo sea negativo (convergencia) y estadísticamente significativo.

**COEFICIENTE BETA DE CONVERGENCIA
PAÍSES DE AMÉRICA LATINA, POR PERIODOS (1990-2002)**

País	Años	Primer periodo				Segundo periodo			
		Coefficiente Beta	Error	R2	Significancia	Coefficiente Beta	Error	R2	Significancia
Argentina	90-98/ 98-01	-0.005	0.007	0.02	No	0.008	0.006	0.06	No
Bolivia	90-98/ 98-02	0.02	0.02	0.08	No	-0.011	0.019	0.04	No
Brasil	92-97/ 97-01	-0.01	0.006	0.008	Si	-0.002	0.003	0.02	No
Colombia	90-97/ 97-02	-0.008	0.009	0.02	No	-0.031	0.008	0.27	Si
Chile	90-98/ 98-01	0	0.11	0	No	-0.013	0.008	0.18	No
México	93-00/ 00-03	0.01	0.004	0.005	No	0	0	0	No
Perú	94-97/ 97-01	-0.011	0.006	0.1	Si	0.01	0.01	0.03	No

Fuente: Elaboración propia

e. Disparidades socio-económicas territoriales

Aunque el PIB per cápita es simultáneamente un indicador de bienestar y de desarrollo bastante aceptable, y ampliamente utilizado en la literatura económica, se considera pertinente una mirada específica a una dimensión social de las disparidades territoriales. Con este propósito, utilizando la información censal disponible,⁴⁶ se calcularon los valores del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)⁴⁷ para fechas aproximadas a los años inicial y final del período de referencia.⁴⁸

Para el análisis de la información y su correlación con la información económica territorial, se ha diseñado el índice de superación de la pobreza (ISP), que mide el número de puntos porcentuales de disminución del NBI entre el año inicial y el año final considerados.⁴⁹

La relación entre condiciones sociales y disparidades económicas territoriales se realiza a través de la observación de dos cruces estadísticos. El primero, entre el ISP y la tasa de crecimiento del PIB per cápita territorial, permite establecer si los territorios más dinámicos en lo económico (tasas de crecimiento) son o no los más dinámicos en lo social (disminución del ISP). El segundo cruce, entre el ISP y el nivel de riqueza del territorio al comienzo del período de análisis indaga si los territorios más ricos (PIB per cápita), coinciden o no con los más dinámicos en lo social (Cuadro II.13).

⁴⁶ La única excepción es Colombia en donde se utilizaron los cálculos directamente proporcionados por el DANE.

⁴⁷ Este indicador se utiliza con menos frecuencia para analizar comportamientos económicos, pero sigue teniendo gran utilidad para analizar programas en dimensiones específicas de la política social. En este caso, el indicador de línea de pobreza no es en general calculado para la escala territorial. Por ello se ha optado por el NBI. El método de Necesidades Básicas Insatisfechas NBI intenta cuantificar las viviendas, hogares o personas que no cuentan con los elementos necesarios para satisfacer las necesidades consideradas mínimas dentro de los patrones sociales y económicos establecidos. Las dimensiones que mide están relacionadas con las características de las viviendas, el acceso a los servicios básicos, como energía, agua potable y saneamiento, el acceso a la educación y la dependencia económica, esta última intenta medir la capacidad económica de los hogares. En el Anexo 2 se presenta el detalle de las definiciones empleadas para el cálculo. Aspectos específicos de estas definiciones podrán no coincidir con las oficiales pues, para efectos de facilitar la comparación entre la fecha inicial y final, tuvo que sacrificarse algún detalle o especificaciones mayores que en lo más reciente les han sido introducidas.

⁴⁸ Para Perú no fue posible hacer los cálculos pues los resultados del censo más reciente aún no están disponibles. Este índice no está definido de manera uniforme para todos los países considerados. Ante el dilema de construir un índice único o conservar las especificidades nacionales, se decidió seguir esta última alternativa: se consideró que los criterios y elementos de juicio escogidos por cada país son más robustos que lo que el equipo del ILPES pudiera diseñar. En este sentido, la comparabilidad internacional de las cifras sociales es limitada.

⁴⁹ $ISP_j = [100 - NBI_{j,t}] - [100 - NBI_{j,0}]$, donde: j : país; t: año final; 0: año inicial

De acuerdo con los índices de correlación encontrados entre el ISP y el desempeño económico de los territorios, es significativa y positiva para Chile y México: las mayores tasas de crecimiento territorial se acompañaron de mayor velocidad en la reducción de los NBI territoriales. En contraste, en Brasil, Colombia y Bolivia no se encuentra ninguna relación significativa; En Argentina la relación es opuesta, aunque leve.

Cuadro II.13
COEFICIENTES DE CORRELACIÓN ENTRE EL ÍNDICE DE SUPERACIÓN DE POBREZA, DESEMPEÑO Y NIVELES DE RIQUEZA ECONÓMICA TERRITORIAL AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (1990–2003).

Países	ISP y crecimiento del PIB per cápita territorial		ISP y nivel de riqueza territorial en el año inicial	
	Periodo	Coefficiente de Correlación	Año Inicial	Coefficiente de Correlación
Argentina	1990–2001	-0,11	1990	-0,59
Chile	1990–2001	0,53	1990	-0,29
Bolivia	1990–2002	0,02	1990	-0,31
Brasil	1990–2001	0,05	1990	0,39
Colombia	1990–2002	0,05	1990	-0,20
México	1993–2003	0,50	1993	0,32

Fuente: Elaboración Propia

En la correlación entre ISP y niveles de riqueza, los valores son mucho más altos y predominantemente negativos (Argentina, Chile, Bolivia y Colombia): los territorios más pobres redujeron más rápidamente la pobreza que los más ricos, lo que permite hablar de una cierta convergencia social-territorial, que no coincide con el estancamiento de la convergencia económica territorial. Sin embargo, Brasil y México presentaron la relación inversa, países en los que las disparidades sociales territoriales estarían aumentando (divergencia).

Estos resultados sugieren dos grandes conclusiones: primero, que el dinamismo económico territorial de mediano plazo (1990-2005) no se está traduciendo en una disminución de proporción semejante en los niveles de pobreza. Por ello, es necesario examinar el tipo de crecimiento económico que se está produciendo e identificar los bloqueos que le impiden un mejor derrame en materia de resultados sociales. En segundo lugar, dado que los territorios más pobres están disminuyendo sus índices de pobreza más rápidamente que los más ricos, cabe preguntarse por la descentralización y el papel que le ha otorgado al municipio como gestor social, y si incide en la explicación de este positivo resultado.

3. Conclusiones

Los países de América Latina analizados comparten el rasgo común de presentar altos índices de concentración urbana y niveles de disparidad económica territorial. No obstante, mientras la concentración de la población urbana en la primera ciudad y el peso económico del territorio mayor de cada país han entrado en una tendencia decreciente, las disparidades económicas territoriales, medidas a través de variedad de indicadores, tienden a mantenerse: ni aumentan ni disminuyen significativamente. Estas tendencias generales tienen excepciones y matices: en la mayoría de los países de transición urbana incipiente (Guatemala, El Salvador y Haití), y en unos pocos de transición urbana moderada (República Dominicana y Panamá) y avanzada (Chile), esta

concentración ha seguido aumentando. En cuanto al peso económico del territorio mayor, el descenso se da en cinco de los siete países estudiados, con las excepciones de Argentina y Chile.

Las disparidades económicas territoriales, analizadas a través del dinamismo del PIB per cápita de territorios ricos y pobres, venían descendiendo muy pausadamente (convergencia) hasta antes de los años 1990. En la generalidad de los países, aunque en unos un poco antes que en otros, esta disminución se detuvo, sin transformarse en divergencia. Por tanto, las disparidades económicas territoriales en América Latina y el Caribe no han aumentado ni disminuido significativamente durante el período 1990-2005. Aunque no hayan aumentado, el haberse detenido la lenta tendencia a su descenso es el fenómeno más importante.

Con las tendencias de cambio de la concentración urbana y de las disparidades económicas territoriales, también importan sus estructuras. Algunos países están encabezados por un solo territorio, que concentra la mayor parte de la producción y de la riqueza, mientras que en otros esta concentración se produce alrededor de dos o tres territorios con niveles de importancia económica semejantes. Argentina, Chile y Perú son países primaciales con un único polo mayor. Bolivia, Brasil, Colombia y México son comandados por más de un polo económico territorial, multipolares. El interés de este resultado deriva de sus consecuencias económicas y políticas. La concentración excesiva conlleva pérdidas en la capacidad de crecimiento; así, los países primaciales tienden a tener mayores grados de disparidad económica territorial, y podrían estar viendo perjudicadas sus dinámicas de crecimiento. En lo social y lo político, los excesos de concentración y de disparidad se acompañan de pérdidas en diversidad y capacidad de adaptación.

Las Distribuciones de los Territorios por niveles de Riqueza (DTR) y de las Poblaciones de los territorios por niveles de Riqueza (DPR), permiten analizar el conjunto de la estructura económica territorial de los países. Se encuentran dos grandes tipos de distribución: polarizada y estratificada. En la primera, los territorios tienden a agruparse alrededor de dos grandes aglomerados con niveles de ingreso y riqueza distantes, como en Argentina, Chile, Perú y Brasil. En la segunda, estos aglomerados se dan alrededor de varios grupos con niveles de ingreso y riqueza diferentes: este tipo de distribución se da en Bolivia, Colombia y México. En ninguno de los casos se encontró una distribución estadística semejante a la normal. Los países multipolares tienden a coincidir con los de distribución estratificada, y los primaciales con distribuciones polarizadas. Adicionalmente, se observa que, por regla general, las distribuciones territoriales son menos dispares que las de la población en los territorios. Esto indica que la intensidad de las disparidades se incrementa cuando se tiene en cuenta el peso demográfico de los territorios.

De la conjugación de estas dos dimensiones (cabeza económica territorial y distribución general), se obtiene una caracterización de los países en tres grandes grupos: primaciales polarizados (Perú, Argentina, Chile), multipolares polarizados (Brasil), y multipolares estratificados (México, Colombia y Bolivia). Esta conjugación revela la existencia de grupos de países con diferentes grados de intensidad en sus disparidades, tanto en los segmentos superiores de la distribución, como en la estructura del conjunto. Adicionalmente, al relacionar estas categorías con otros resultados, se sugiere que los países primaciales polarizados tienden a tener mayores resistencias a la difusión espacial del crecimiento económico. La tendencia dominante del período más reciente es a la reducción del peso económico de la cabeza territorial, con dos excepciones de configuración primacial (Argentina y Chile).

La trayectoria económica de los territorios en el corto y mediano plazos (convergencia-divergencia) debe ser comprendida al tiempo con su estructura territorial (primacial-multipolar/polarizado-estratificado). Esto ayuda a descifrar las razones de su desempeño y a identificar condicionantes que podrían modificar las tendencias observadas.

III. Disparidades económicas territoriales y estructuras productivas

En este capítulo se identifican los factores determinantes del cambio en la tendencia de las disparidades territoriales en América Latina a partir de los años 1990. Primero, se establecen las características del cambio de tendencia, y se concluye que se trata de un fenómeno de contención de la convergencia. Segundo, se analizan trayectorias de mediano plazo (25-30 años), para identificar si el advenimiento de las reformas de apertura y liberalización se acompañó de cambios significativos en la composición sectorial de la producción nacional, o en las características socioeconómicas de los territorios con diferentes desempeños económicos (Colombia, Chile y Perú). Tercero, el análisis se complementa con la mirada de lo sucedido para seis países de América Latina y el Caribe entre 1990 y 2003, a nivel de los cambios sectoriales y territoriales; se identifican algunos de los principales factores económicos a la base de la contención de la convergencia durante este período. Finalmente, se cuantifica y caracteriza la situación de fragmentación territorial característica en el continente, como otro de los fenómenos determinantes y condicionantes de la contención de la convergencia durante 1990-2003.

1. Liberalización económica y quiebre de tendencia

Se ha presentado cómo durante el período 1990-2005 no hubo una tendencia clara ni estable hacia la disminución, o hacia el incremento de las disparidades económicas territoriales en América Latina y el Caribe

Este resultado adquiere sentido y pleno significado en una perspectiva de mediano plazo (25 o 30 años), en la cual es posible afirmar que en el último período se da un quiebre en la tendencia previa del desarrollo territorial latinoamericano, que se caracterizaba por una lenta pero indiscutible disminución en las disparidades económicas territoriales. *De una tendencia a la convergencia previa a los años 1990, se ha pasado a una fase de estancamiento en los niveles de disparidad económica territorial.*

Para México, “el proceso de convergencia (...) de los estados parece haberse detenido a partir de la década de los ochenta. La falta de convergencia observada coincide con el período de apertura comercial” (Gamboa y Messmacher, 2002:1-2). Para Brasil, “durante los 1970s y los comienzos de los 1980s, la desigualdad regional inicialmente disminuyó, pero desde entonces este proceso se detuvo e incluso se revirtió” (Bosch, Aroca, Fernández y Azzoni, 2003:3). Para Perú, Chile y Colombia se obtiene una conclusión semejante: evidencias de convergencia para Colombia en el periodo 1975-1990, para Chile en el periodo 1971-1990 y para Perú en el periodo 1970-1994 (Cuadro III.1). En la sección anterior se mostró que en estos países, posteriormente, también desaparecieron los procesos de convergencia.

Cuadro III.1
ÍNDICE BETA DE CONVERGENCIA ECONÓMICA
TERRITORIAL PREVIO A LOS AÑOS 1990

País	Coefficiente Beta	Error Estándar	R ²	Significancia
Colombia 1975-1990	-0.015	0.008	0.12	Si
Chile 1971-1990	-0.009	0.002	0.53	Si
Perú 1970-1994	-0.007	0.003	0.12	Si

Fuente: Elaboración propia. Los resultados de la estimación del modelo econométrico de convergencia no lineal, que calcula la tasa de crecimiento del PIBpc en función del logaritmo del PIBpc del periodo inicial.

Bolivia y Argentina escapan a este patrón, puesto que en ambos casos no hay evidencias de convergencia económica territorial durante el período previo a los años 1990. 50

La concomitancia de las reformas de apertura y liberalización con la contención de los previos procesos de convergencia sugiere la búsqueda de posibles relaciones de causalidad entre estos dos procesos, en la teoría como la evidencia empírica. Durante la década de los 90 se habría cerrado un ciclo, cuyas características varían de país a país, de disminución de las disparidades económicas territoriales. De acuerdo con la teoría, este cierre puede estar asociado con la transición hacia un paquete tecnológico e institucional diferente, con un nuevo modo de crecimiento económico, asociado a la transformación de los focos de innovación, las formas y medios de difusión, y los efectos de arrastre y exclusión. Se explorará alguna evidencia empírica obtenida y procesada, complementada con resultados de estudios para distintos países.

2. Disparidades territoriales y cambio estructural de mediano plazo

Para explorar la hipótesis de la posible existencia de una relación causal entre el cambio económico estructural de los países latinoamericanos y la contención de las tendencias a la convergencia

⁵⁰ “Willington (1998) (...) muestra que los niveles de PBG pc de las distintas regiones no son convergentes en el período 70-93. Para el caso de beta no condicional, se rechaza la hipótesis de convergencia” (Garrido, Marina y Sotelsek, SF:12). “Si solo se tuvieran en cuenta las desviaciones estándar interprovinciales de los niveles de NBI, hubo divergencia en Bolivia; este indicador subió de 0.085 en 1976 a 0.137 en 1992”. Este mismo comportamiento se verifica para la dispersión del PIB per cápita departamental que también crece de 0.19 en 1976 a 0.30 en 1992 (Urquiola et al, 1999:38-40).

durante el período más reciente, se realiza un análisis de largo plazo para tres países⁵¹ (con información del PIB regional para los últimos 25 o 30 años): Colombia (1975-2000), Chile (1960-2000) y Perú (1970-1995).⁵²

Los períodos completos fueron subdivididos en subperíodos, tomando como criterio principal las características del ciclo económico, a partir de la evolución del PIB per cápita promedio nacional. Para cada uno de los subperíodos se identificaron los territorios pertenecientes a cada uno de los cuadrantes descritos y definidos (ver cuadro II.12). A cada uno de esos cuadrantes se le calculó la participación económica, demográfica, los sectores más relevantes y los coeficientes de localización y especialización. De la identificación de cambios y continuidades entre subperíodos se derivan conclusiones acerca de si hubo cambio estructural territorial y, en caso afirmativo, en qué momento se produjo y cuál fue su contenido.

Lo sectorial. Para cada subperíodo se identifican los tres sectores con mayor descenso y los tres con mayor incremento en la participación en la generación del valor agregado bruto nacional. La llegada de los años 1990 no representó la aparición de tendencias de cambio sectorial radicalmente nuevas sino, más bien, la continuación de procesos de transformación de más largo plazo. *No hay diferencias significativas ni desde el punto de vista del contenido de los sectores en movimiento, ni desde la perspectiva de la intensidad de los cambios.* El Cuadro III.2 hace una síntesis de los cambios en la composición sectorial del valor agregado bruto de Colombia, Perú y Chile entre 1970 y 2000.⁵³

Las tendencias de mediano plazo señalan patrones muy propios para cada país. En Perú, los dos sectores de mayor retroceso son industria y construcción, y de más incremento son minería, y agricultura y pesca tanto en 1990-2001 como en el período anterior (1976-1990). En Chile, el retroceso de la industria en 1990-2002 había comenzado en 1971-83, y el incremento de minería, y transporte y comunicaciones, se da en dos de los tres períodos analizados. En Colombia, Agricultura, Silvicultura y Pesca retrocede en los tres períodos e industria, y finanzas y servicios a las empresas, retroceden en dos de los tres períodos; el sector de mayor y más constante aumento son las actividades relacionadas con los servicios del gobierno. Adicionalmente, el total de puntos porcentuales que retroceden los sectores estancados o ganan los dinámicos son muy semejantes para los tres períodos considerados.

⁵¹ El criterio de selección fue la disponibilidad y la comparabilidad de la información. Estas series están disponibles para otros países, pero cuentan con limitaciones que impidieron utilizarlas, como discontinuidad para algunos períodos, cambios en metodologías o usos de precios base diferentes que son difícilmente armonizables. Cuando los precios base no se actualizan cada cinco años, las estimaciones económicas se acompañan de severas distorsiones. Por ejemplo, si los cálculos de la década de los 1990 se hace con base en precios base muy antiguos, la participación del sector financiero y bancario tiende a subestimarse, así como la participación económica de aquellos territorios con este tipo de especialización u orientación económica.

⁵² La serie de Colombia tiene limitaciones de comparación con la utilizada en las partes previas de este documento, porque no desagrega las diferentes unidades de una agrupación mayor (“nuevos departamentos”: Arauca, Caquetá, Casanare, Vaupés, Amazonas y Vichada). Esta diferencia es tan importante que introduce un cambio radical en las estimaciones de convergencia para los años 1990: cuando los nuevos departamentos se desagregan, las estimaciones arrojan convergencia, y cuando se analizan agrupadamente el resultado es divergencia. Para el análisis a partir de 1990 se tomó la serie que desagrega los “nuevos departamentos”, para mejor comparabilidad con los otros países en donde no se tienen agrupamientos.

⁵³ La elaboración de este cuadro implicó un esfuerzo de compaginación de las definiciones sectoriales a lo largo del tiempo y entre países, pues las definiciones han ido cambiando y, además, han tenido siempre especificidades nacionales. Por esta razón, las categorías mencionadas en el cuadro II.14 pueden no corresponder exactamente a las originales, pues pueden haber sido agregadas y renombradas para propósitos de comparación.

Cuadro III.2
CAMBIO SECTORIAL 1975-2003: COLOMBIA, CHILE Y PERÚ

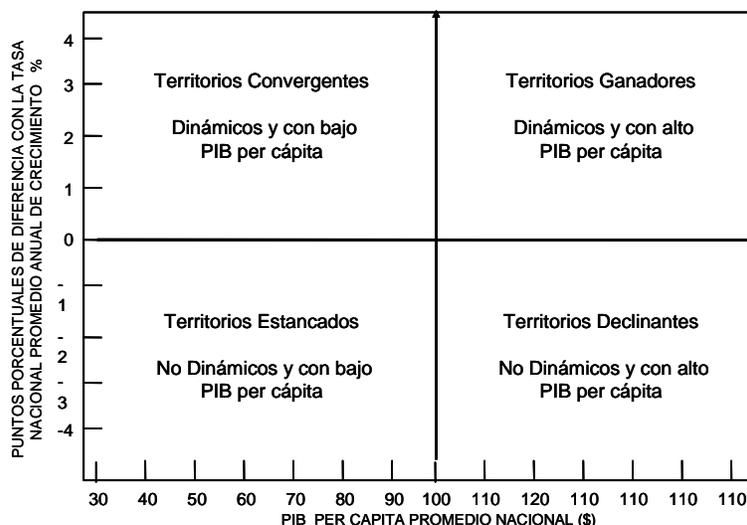
Colombia	1975-1983	Valores	1983-1990	Valores	1990-2003	Valores
Sectores con mayor retroceso en la generación de VAB	-Agropecuario, Silvicultura y Pesca -Industria -Financiero Inmobiliario y Servicios a las Empresas	-3,4 -2,3 <u>-1,5</u>	-Agropecuario, Silvicultura y Pesca -Financiero, Inmobiliario y Servicios a las Empresas -Construcción	-2,1 -2,9 <u>-0,8</u>	-Agropecuario Silvicultura y Pesca -Industria -Comercio Restaurantes y Hoteles	-2,4 -3,3 <u>-2,0</u>
Total		-7,1		-5,7		-7,7
Factores con mayor aumento en la generación de VAB	-Gobierno -Construcción -Electricidad, Gas, Agua	+1,7 +1,5 <u>+1,1</u>	-Minería. -Electricidad, Gas, Agua -Gobierno	+3,4 +1,0 <u>+1,0</u>	-Administración Pública -Servicios Sociales -Financiero Inmobiliario y Servicios a las Empresas	+4,0 +1,9 <u>+1,7</u>
Total		+4,3		+5,4		+7,6
Chile	1971-1983	Valores	1983-1990	Valores	1990-2002	Valores
Sectores con mayor retroceso en la generación de VAB	-Industria -Construcción -Comercio	-6,0 -2,4 <u>-0,9</u>	-Otros -Electricidad, Gas, Agua -Minería	-5,6 -0,8 <u>-0,8</u>	-Industria -Administración Pública -Servicios personales	-2,3 -1,9 <u>-1,5</u>
Total		-9,3		-7,2		-5,7
Sectores con mayor aumento en la generación de VAB	-Otros -Minería -Electricidad, Gas, Agua	+4,5 +2,3 <u>+1,0</u>	-Construcción -Transportes y Comunicaciones -Comercio	+2,5 +1,2 <u>+1,1</u>	-Transporte y Comunicaciones -Minería -Comercio Restaurantes y Hoteles	+2,7 +1,7 <u>+1,6</u>
Total		+7,8		+4,8		+6,1
Perú	1976-1990		Valores		1990-2001	Valores
Sectores con mayor retroceso en la generación de VAB	-Industria -Comercio, Restaurantes y Hoteles -Construcción		-3,4 -1,8 <u>-0,7</u>		-Industria -Construcción -Otros Servicios	-1,3 -0,9 <u>-0,7</u>
Total			-5,8			-2,9
Sectores con mayor aumento en la generación de VAB	-Minería -Pesca -Vivienda		+2,1 +0,7 <u>+0,7</u>		-Agropecuario, Silvicultura y Pesca -Minería -Transporte y Comunicaciones	+1,4 +1,7 <u>+0,4</u>
Total			+3,5			+3,5

Fuente: Elaboración propia.

Recuadro III.1
LOS CUADRANTES DEL DESEMPEÑO ECONÓMICO

El universo de las regiones de un país se ubica en un plano que permite realizar una agrupación de cuatro categorías: según el (mayor o menor) PIB per cápita nacional, y la (mayor o menor) tasa de crecimiento del PIB per cápita comparado igualmente con el parámetro nacional. Así, las regiones se ubican a la derecha (izquierda) cuando tienen un PIB per cápita superior (inferior) a la media nacional, y arriba (abajo) del crecimiento nacional. De esta forma, del cruce de ambas dimensiones se configuran cuatro cuadrantes, que se describen a continuación (Gráfico 1). Esta clasificación persigue, en primera instancia, buscar interpretaciones a lo que está pasando en términos regionales en los distintos países y, en este sentido, este esquema de análisis probablemente abrirá preguntas para las cuales es necesario procesar otra información.

Gráfico 1
CUADRANTES TIPO DE EVOLUCIÓN ECONÓMICA REGIONAL



- **Territorios ganadores: dinámicos y con alto PIB per cápita**

Estas son regiones que han crecido por sobre la media nacional y que tienen un producto per cápita también superior a la media nacional. Por lo tanto, se trata de territorios a los cuales les está yendo absolutamente mejor en términos económicos, y que se pueden considerar como los de comportamiento más exitoso frente a los procesos de globalización. Sin embargo, ser regiones ganadoras hoy día, por la dinámica de los acontecimientos económicos, no significa necesariamente serlo mañana. Para mantener esta situación se requiere de políticas y actitudes muy pro activas frente al proceso de internacionalización de la economía mundial.

- **Territorios convergentes: dinámicos y con bajo PIB per cápita.**

Regiones que han crecido por sobre la media nacional y que tienen productos per cápita inferiores a la media nacional. "Convergentes" hace alusión al hecho de que, tratándose de regiones que son más pobres o atrasadas que las demás (PIB per cápita inferior), están teniendo una buena dinámica de crecimiento y, en este sentido, están convergiendo, en el sentido de avanzar y alcanzar a las regiones más ricas. También son regiones ganadoras a pesar de que aún no superan el producto per cápita nacional promedio.

- **Territorios estancados: no dinámicos y con bajo PIB per cápita**

En este cuadrante, se ubican territorios que han crecido por debajo de la media nacional y cuyos productos per cápita también están por debajo del promedio nacional. Son "estancados" debido a que su bajo dinamismo económico los mantiene en una situación de mayor atraso y, de no mediar acciones explícitas, su situación relativa podría tender a empeorar y, por lo tanto, son considerados territorios perdedores. Es posible distinguir en este grupo territorios que han ingresado en periodos recientes y aquellos que secularmente lo han estado: territorios económicamente excluidos.

- **Territorios declinantes: no dinámicos y con alto PIB per cápita**

Regiones o territorios que han crecido por debajo de la media nacional, aunque tienen productos per cápita superiores a la media nacional. Se supone, por lo tanto, que se trata de territorios a los cuales, en un pasado, les ha ido muy bien y alcanzaron altos niveles de producto per cápita, pero que han caído en periodos de lento crecimiento económico que pone en riesgo su mejor situación relativa.

Fuente: Elaboración propia.

Lo territorial. A partir de la evolución de la composición territorial de los cuadrantes de convergencia-divergencia (Recuadro III.1), se indaga la hipótesis de cambio estructural. Para cada período se registra la composición territorial de cada uno de los cuadrantes y se señala además si el territorio estuvo en algún otro cuadrante en el período previo, o si ha conservado su posición.

La primera observación general es que el tipo predominante de movimiento es vertical, es decir, que en un plazo mediano, como el analizado, los territorios son persistentemente “ricos” (costado derecho de los cuadrantes) o “pobres” (costado izquierdo), aunque cambia su condición de dinámicos (arriba) o lentos (abajo). De esta manera se verifica una de las peculiaridades de la estructura económica territorial de los países: la persistencia del carácter rico o pobre del territorio; con muy poca movilidad.

La segunda observación es que la llegada de los años 1990 no se expresa en una ruptura radical con la tendencia de mediano plazo: hay un predominio total de los movimientos verticales. Los “clubes” de ganadores y perdedores tienen una composición predecible que prolonga un patrón observable en el mediano plazo.

En el contexto de esta tendencia general, vale destacar algunos pocos casos con comportamientos atípicos en donde hay movilidad de mediano plazo, ascendente o descendente.

En Colombia (Cuadro III.3), merecen ser destacados los casos de Santander, Meta y Atlántico. Santander tiene una evolución muy positiva, pues pasa de declinante, a convergente y termina en condición de ganador. Meta deteriora su posición del primer a segundo período, pero la mejora en el tercero: de convergente pasa a declinante y llega a ganador. Finalmente, Atlántico presenta retroceso relativo pues, de convergente en el primer y segundo períodos desciende a declinante en el tercero. En general, predomina la movilidad en sentido vertical (crecimiento mayor o menor que el promedio) sin mayores cambios en el nivel de riqueza de los territorios; y se aprecia una gran volatilidad en el ritmo de crecimiento. En el último período (1990-2003) los ganadores (Meta, Santander y Casanare) son regiones que no habían conocido esta situación antes.

En Chile (Cuadro III.4) presentan movimientos descendentes, Aysén (de ganador a declinante en el segundo período, y de declinante a convergente en el tercero) y Valparaíso (de declinante a estancado durante el tercer período). También predomina la movilidad vertical y se destaca el relevo alternado de las regiones ganadoras entre Tarapacá – Antofagasta y la Región Metropolitana.

En Perú (Cuadro III.5) se destaca Ica con un movimiento positivo, y por un movimiento de grupo de regiones convergentes a estancadas.

Cuadro III.3
EVOLUCIÓN DE LOS TERRITORIOS EN LOS CUADRANTES DE DESEMPEÑO ECONÓMICO - COLOMBIA (1975–2003)

Período	Crecimiento del PIB pc	Período	Crecimiento del PIB pc	Período	Crecimiento del PIB pc
1975–83	(1,9%)	1983–90	(2,9%)	1990–03	(0,8%)
Bolívar La Guajira Risaralda Quindío Caldas Huila Nariño Cundinamarca Santander Norte de Santander Caquetá	Valle Antioquia	Magdalena (↑) Sucre (↑) La Guajira (•) Chocó (↑) Meta (↖) Cundinamarca (•) Boyacá (↑) Huila (•) Nariño (•) Caquetá (•)	Antioquia (•)	Caldas (↑) Sucre (•) Córdoba (↑) Cesar (↑) Bolívar (↑) La Guajira (•) Magdalena (•) Boyacá (•) Cauca (↑) Huila (•) Nariño (•) Tolima (↑) Vaupés	Meta (→) Casanare Santander (↑)
Cesar Córdoba Sucre Magdalena Chocó Cauca Tolima Boyacá	Bogotá Atlántico Meta	Bolívar (↓) Cesar (•) Córdoba (•) Caldas (↓) Risaralda (↓) Quindío (↓) Tolima (•) Cauca (•) N. de Santander (↓)	Bogotá (•) Valle (↓) Santander (↘) Atlántico (•)	Atlántico (←) N.de Santander (•) Quindío (•) Risaralda (•) Putumayo Guainía Amazonas Caquetá (↓) Chocó (↓) Vichada	Bogotá +C/marca (•) Antioquia (↓) Valle (•) Arauca Guaviare San Andrés

Fuente: Elaboración propia.

Conversiones:

- (•) Permanece en el mismo cuadrante
- (↑) En el período anterior estaba en el cuadrante inferior
- (↓) En el período anterior estaba en el cuadrante superior
- (→) En el período anterior estaba en el cuadrante izquierdo
- (←) En el período anterior estaba en el cuadrante derecho
- (↖) En el período anterior estaba en el cuadrante inferior derecho
- (↙) En el período anterior estaba en el cuadrante inferior izquierdo
- (↗) En el período anterior estaba en el cuadrante superior izquierdo
- (↘) En el período anterior estaba en el cuadrante superior derecho

Cuadro III.4
EVOLUCIÓN DE LOS TERRITORIOS EN LOS CUADRANTES DE DESEMPEÑO ECONÓMICO - CHILE (1971–2002)

Período	Crecimiento del PIB pc	Período	Crecimiento del PIB pc	Período	Crecimiento del PIB pc
1971–83	(-1,0%)	1983–1990	(3,1%)	1990–2002	(3,4%)
Coquimbo Atacama Bío–Bío Libertador Los Lagos Del Maule Araucanía	Tarapacá Antofagasta Aysén Magallanes	Coquimbo (•) Los Lagos (•) Araucanía (•)	Región Metropolitana (↑)	Atacama (↑) Coquimbo (•) Del Maule (↑) Los Lagos (•) Aysén (↖)	Tarapacá (↑) Antofagasta (↑)
	Región Metropolitana Valparaíso	Atacama (↓) Libertador (↓) Bío–Bío (↓) Del Maule (↓)	Magallanes (↓) Aysén (↓) Valparaíso (•) Tarapacá (↓) Antofagasta (↓)	Valparaíso (←) Libertador (•) Araucanía (↓) Bío–Bío (•)	Región Metropolitana (↓) Magallanes (•)

Fuente: Elaboración propia.

Converciones:

- (•) Permanece en el mismo cuadrante
- (↑) En el período anterior estaba en el cuadrante inferior
- (↓) En el período anterior estaba en el cuadrante superior
- (→) En el período anterior estaba en el cuadrante izquierdo
- (←) En el período anterior estaba en el cuadrante derecho
- (↖) En el período anterior estaba en el cuadrante inferior derecho
- (↙) En el período anterior estaba en el cuadrante inferior izquierdo
- (↗) En el período anterior estaba en el cuadrante superior izquierdo
- (↘) En el período anterior estaba en el cuadrante superior derecho

Cuadro III.5
EVOLUCIÓN DE LOS TERRITORIOS EN LOS CUADRANTES DE DESEMPEÑO ECONÓMICO - PERÚ (1976–2001)

Período	Crecimiento del PIB pc	Período	Crecimiento del PIB pc
1976–1990	(-2,3%)	1990–2001	(1,2%)
Apurímac Puno Cajamarca Huancavelica Cusco Ancash Amazonas San Martín Tumbes La Libertad Junín Piura Lambayeque	Loreto Arequipa Moquegua Pasco	Ancash (•) Ayacucho (↑) Cajamarca (•) Cusco (•) Junín (•) La Libertad (•) Huanuco (↑) Puno (•)	Arequipa (•) Madre de Dios (↑) Moquegua (•) Pasco (•) Tacna (↑)
Ayacucho Huanuco Ica	Madre de Dios Tacna Lima Callao	Amazonas (↓) Apurímac (↓) Huancavelica (↓) Lambayeque (↓) Piura (↓) Tumbes (↓) San Martín (↓) Ucayali (↓)	Ica (→) Lima (•)

Fuente: Elaboración propia.

Converciones:

- (•) Permanece en el mismo cuadrante
- (↑) En el período anterior estaba en el cuadrante inferior
- (↓) En el período anterior estaba en el cuadrante superior
- (→) En el período anterior estaba en el cuadrante izquierdo
- (←) En el período anterior estaba en el cuadrante derecho
- (↖) En el período anterior estaba en el cuadrante inferior derecho
- (↙) En el período anterior estaba en el cuadrante inferior izquierdo
- (↗) En el período anterior estaba en el cuadrante superior izquierdo
- (↘) En el período anterior estaba en el cuadrante superior derecho

El cruce sectorial-territorial

Para cada uno de los cuadrantes se ha identificado el sector económico predominante (cuadros III.6 a III.8). Se precisa si hay una alta o baja especialización territorial en esas actividades y si, entre el año inicial y final de cada período, ella es estable, creciente o descendente. Se concentra la atención en los cuadrantes ganadores y estancados, en la medida en que son los principales generadores de desigualdad, y se encuentran asociados al cambio de la tendencia general de contención de la convergencia. Posteriormente se hace el análisis de los cuadrantes situados sobre la diagonal de la convergencia. Esta exploración del cambio estructural arroja resultados positivos.

En Colombia (Cuadro III.6), la condición de ganador en los dos primeros períodos estuvo asociada a la actividad industrial y su nivel de especialización tendió a descender; en contraste, para el período más reciente se asocia a la actividad minera en condiciones de alta y creciente especialización. La condición de estancado, por su lado, durante los primeros dos períodos se asoció a la actividad agrícola y, en el tercero, a la ausencia de alguna especialización.

En Chile (Cuadro III.7), sucedió algo semejante para los ganadores: durante los dos primeros períodos se trataba de territorios principalmente industriales que son reemplazados por otros altamente especializados en minería. En los dos primeros períodos, los estancados se asociaron principalmente a actividades agropecuarias, a las cuales, durante el tercero se sumaron las industriales.

En Perú (Cuadro III.8), los ganadores fueron, en ambos períodos, territorios altamente especializados en minería. La novedad es la aparición de la agricultura como actividad característica de este grupo durante los períodos segundo y último. Con los estancados sucedió algo semejante a Chile, puesto que se trató, para ambos períodos, de territorios agrícolas a los cuales se sumó la industria para el segundo y último de ellos.

Como tendencia general, entonces, la agricultura aparece asociada a territorios en retroceso económico; menos general pero significativa, pues se da en dos de los tres países, la industria ingresa al grupo de actividades asociadas con el estancamiento económico territorial. También, como tendencia significativa, la industria perdió su conexión con los territorios ganadores, mientras que la minería la adquirió. Por consiguiente, el principal rasgo o síntoma de cambio estructural asociado con el período de los años 1990 hasta hoy se relaciona con el cambio de papel dinámico desempeñado por la industria manufacturera y la estrecha asociación entre minería y territorios ganadores.

No obstante, el análisis no puede dejar de lado los territorios convergentes y declinantes. En Colombia, Chile y Perú, los territorios convergentes están principalmente orientados a la actividad agrícola, y en Colombia y Perú se suma la minería. La presencia de la actividad agrícola tanto en convergentes como en declinantes es expresión de la ambivalencia económica y geográfica de esta actividad: en los países latinoamericanos coexisten segmentos territoriales dedicados a actividades agrícolas poco generadoras de riqueza, con otros de alto dinamismo. No obstante, este dinamismo no es lo suficientemente estable ni duradero como para conseguir el tránsito de estos territorios de la franja de perdedores a la de ganadores.

Los territorios convergentes tienen un patrón semejante en los tres países: combinan industria y servicios financieros en Colombia y Chile, y comercio y otros servicios en Perú. Estos rasgos son expresión de la presencia de las mayores aglomeraciones urbanas de estos tres países en la categoría de convergentes, con su orientación propia y característica de proveedores de manufacturas, acompañada de servicios de muy variada gama. La novedad del período reciente es que la industria adquiere un carácter ambivalente que antes no poseía: ya no es propia ni exclusiva de los territorios ganadores, sino que también hace presencia en el segmento de los territorios perdedores. Esta transformación pone en evidencia la conjugación de dos procesos territoriales diferentes: primero, el

de regiones de industrialización tradicional que no lograron una reconversión económica satisfactoria y, por tanto, no han logrado escapar al retroceso económico prolongado; segundo, la aparición de nuevas regiones industriales en donde se aprovecha el bajo costo del trabajo para instalarlas en regiones pobres, sin generar impactos de empuje y arrastre del conjunto de la economía regional en donde se localizan.

Estas observaciones y conclusiones permiten indicaciones muy claras para la exploración de las causas generadoras de la contención de la convergencia en América Latina para los años 1990: es necesario profundizar en el conocimiento concreto y específico de territorios emblemáticos (capítulo siguiente) que permitan entender por qué la riqueza que están generando no se irriga territorialmente, sino que tiende a incrementar la polarización y la estratificación territorial. También señala la necesidad de preguntarse si a nivel macroeconómico y social, el surgimiento de estos nuevos territorios se acompañó de reglas del juego nuevas que hubieran roto relaciones previas de difusión y arrastre económico territorial.

Las conclusiones pueden resumirse como sigue. Los polos regionales exportadores tienen una significativa contribución en la contención de las tendencias convergentes de períodos previos, porque no están generando encadenamientos territoriales de difusión y arrastre hacia otras regiones, a excepción de su estrecha conexión con los centros económicos mayores, proveedores de los servicios económicos, públicos y financieros indispensables para su cabal operación. Estos centros económicos mayores tienen una contribución menos clara e intensa, puesto que ellos han tenido que transitar por un ciclo de reconversión, determinado por el debilitamiento del papel de la industria como generador de riqueza y la necesaria búsqueda de actividades económicas de reemplazo, principalmente las de servicios modernos, con características económicas y tecnológicas novedosas e innovadoras, que las habrían hecho espacialmente dependientes de estos medios urbanos de mayor desarrollo, aunque también con pocos encademanientos de difusión y arrastre territorial. A estas tendencias habría que sumar la secular persistencia de los territorios pobres es ese estado, con una asociación muy alta hacia actividades primarias poco dinámicas. También se registra la aparición de un grupo de territorios perdedores (nuevos pobres), regiones de industrialización tradicional que no han conseguido éxito en la generación de nuevas actividades económicas dinámicas.

Cuadro III.6

COLOMBIA 1975–2003

CUADRANTES DE DESEMPEÑO ECONÓMICO CLASIFICADOS POR PERÍODOS Y CARACTERÍSTICAS SOCIO-ECONÓMICAS

1975–83		1983–90		1990–2003	
CONVERGENTES	GANADORES	CONVERGENTES	GANADORES	CONVERGENTES	GANADORES
ALTO CE BAJO CD	BAJO CE BAJO CD	ALTO CE BAJO CD	ALTO CE MEDIO CD	MEDIO CE BAJO CD	ALTO CE BAJO CD
ALTA ESPECIALIZACIÓN ESTABLE	ALTA ESPECIALIZACIÓN CRECIENTE	ALTA ESPECIALIZACIÓN CRECIENTE	BAJA ESPECIALIZACIÓN CRECIENTE	ALTA ESPECIALIZACIÓN ESTABLE	ALTA ESPECIALIZACIÓN CRECIENTE
AGRICULTURA MINERÍA	INDUSTRIA	AGROPECUARIA MINERÍA	INDUSTRIA	AGROPECUARIA MINERÍA	MINERÍA
ESTANCADOS	DECLINANTES	ESTANCADOS	DECLINANTES	ESTANCADOS	DECLINANTES
BAJO CE ALTO CD	ALTO CE ALTO CD	BAJO CE BAJO CD	BAJO CE ALTO CD	BAJO CE ALTO CD	BAJO CE ALTO CD
BAJA ESPECIALIZACIÓN ESTABLE	BAJA ESPECIALIZACIÓN ESTABLE	MEDIA ESPECIALIZACIÓN	MEDIA ESPECIALIZACIÓN	BAJA ESPECIALIZACIÓN ESTABLE	BAJA ESPECIALIZACIÓN ESTABLE
AGRICULTURA MINERÍA	FINANCIERO INDUSTRIA	AGROPECUARIA	FINANCIERO INDUSTRIA	FUE AGROPECUARIA	FINANCIERO INDUSTRIA

Fuente: Elaboración propia.

Notas:

CE: Crecimiento Económico

CD: Crecimiento Demográfico

CI,II,III,IV: Cuadrantes de la matriz de desempeño económico territorial

Cuadro III.7

CHILE 1971–2002

CUADRANTES DE DESEMPEÑO ECONÓMICO CLASIFICADOS POR PERÍODOS Y CARACTERÍSTICAS SOCIO-ECONÓMICAS

1971–83		1983–1990		1990–2002	
CONVERGENTES	GANADORES	CONVERGENTES	GANADORES	CONVERGENTES	GANADORES
ALTO CE BAJO CD	ALTO CE MEDIO CD	ALTO CE MEDIO CD	ALTO CE ALTO CD	ALTO CE BAJO CD	ALTO CE ALTO CD
ALTA ESPECIALIZACIÓN CRECIENTE	BAJA ESPECIALIZACIÓN CRECIENTE	ALTA ESPECIALIZACIÓN ESTABLE	MEDIA ESPECIALIZACIÓN ESTABLE	MEDIA ESPECIALIZACIÓN CRECIENTE	ALTA ESPECIALIZACIÓN CRECIENTE
AGROPECUARIA MINERÍA	INDUSTRIA	AGROPECUARIA	INDUSTRIA	AGROPECUARIA	MINERÍA
ESTANCADOS	DECLINANTES	ESTANCADOS	DECLINANTES	ESTANCADOS	DECLINANTES
BAJO CE BAJO CD	BAJO CE ALTO CD	CERO CE CERO CD	CERO CE MEDIO CD	BAJO CE BAJO CD	MEDIO CE ALTO CD
MEDIA ESPECIALIZACIÓN	MEDIA ESPECIALIZACIÓN	MEDIA ESPECIALIZACIÓN	ALTA ESPECIALIZACIÓN	MEDIA ESPECIALIZACIÓN CRECIENTE	MEDIA ESPECIALIZACIÓN CRECIENTE
AGROPECUARIA	INDUSTRIA FINANCIERO	AGROPECUARIA PESCA	MINERÍA PESCA	INDUSTRIA AGROPECUARIA	INDUSTRIA FINANCIERO

Fuente: Elaboración propia.

Notas:

CE: Crecimiento Económico

CD: Crecimiento Demográfico

CI,II,III,IV: Cuadrantes de la matriz de desempeño económico territorial

Cuadro III.8

PERÚ 1976–2001

CUADRANTES DE DESEMPEÑO ECONÓMICO CLASIFICADOS POR PERÍODOS Y CARACTERÍSTICAS SOCIO-ECONÓMICAS

1976–90		1990–2001	
CONVERGENTES	GANADORES	CONVERGENTES	GAANDORES
MEDIO CE BAJO CD	ALTO CE ALTO CD	ALTO CE BAJO CD	ALTO CE MEDIO CD
MEDIA ESPECIALIZACIÓN DECRECIENTE	ALTA ESPECIALIZACIÓN CRECIENTE	ALTA ESPECIALIZACIÓN CRECIENTE	ALTA ESPECIALIZACIÓN ESTABLE
AGRICULTURA PESCA	MINERÍA	AGRICULTURA MINERÍA (creciente)	AGRICULTURA MINERÍA (decreciente)
ESTANCADOS	DECLINANTES	ESTANCADOS	DECLINANTES
NEGATIVO CE BAJO CD	MUY NEGATIVO CE ALTO CD	BAJO CE MEDIO CD	MEDIO CE ALTO CD
ALTA ESPECIALIZACIÓN DECRECIENTE	MEDIA ESPECIALIZACIÓN CRECIENTE	ALTA ESPECIALIZACIÓN ESTABLE	ALTA ESPECIALIZACIÓN CRECIENTE
AGRICULTURA	INDUSTRIA	AGRICULTURA INDUSTRIA	COMERCIO OTROS

Fuente: Elaboración propia

Notas:

CE: Crecimiento Económico

CD: Crecimiento Demográfico

CI,II,III,IV: Cuadrantes de la matriz de desempeño económico territorial

3. Disparidades territoriales y cambio económico estructural de corto plazo (1990-2003)

El análisis se concentra ahora en el período más reciente (1990-2003). Como la característica más particular de este período es la tendencia general a la contención de los procesos previos de convergencia, el análisis se concentra en las características de los territorios situados sobre la diagonal de la divergencia, es decir, los ganadores y los estancados, que son los territorios que más habrían contribuido a explicar la contención de la convergencia. El comportamiento de estos últimos territorios se evaluará utilizando los indicadores de cambio sectorial y grado de especialización, y la contribución a la divergencia por parte de cada uno de los grupos (cuadrantes) mencionados.

La tasa promedio de crecimiento del PIB per cápita nacional (tercera columna del cuadro III.9) muestra que *los territorios estancados son*, en todos los países, con la única excepción de Chile, *territorios en estado de receso* o, incluso, de franco retroceso, con tasas de crecimiento del PIB per cápita cercanas a cero (Colombia y Bolivia) o negativas (Perú, México y Argentina).

Los sectores en retroceso y en avance, así como la magnitud del cambio en su participación porcentual en la generación de Valor Agregado Bruto Nacional (cuarta columna), evidencian que el avance de las actividades del sector terciario, público o privado, es la tendencia predominante. En Bolivia, Colombia y México, los sectores con mayor progreso relativo son los servicios, en Colombia los sociales y comunales, y en Bolivia y México principalmente los privados (transporte y comunicaciones, financieros, energía). En Chile y Argentina, el progreso de las actividades terciarias se combina con una actividad primaria, como la minería. Perú es el único país en donde los dos sectores con mayor progreso relativo son primarios: minería y agricultura. Por consiguiente, no hay una tendencia de cambio común ni uniforme para los países de la región, aunque *predomina una terciarización combinada con el resurgimiento de algunas actividades primarias*. Esta *terciarización tampoco es un proceso homogéneo*; en algunos casos asociada al incremento de los servicios públicos y sociales y, en otros, a los servicios privados.

El análisis comparativo de algunos factores asociados con la contención de los procesos de divergencia permite ver las diferencias entre los países, en cuanto a la importancia de la producción y de la población nacional comprometidas en la contención de la convergencia (quinta y sexta columnas del Cuadro III.9). En Colombia, la población y la producción de estos territorios es cercana a la quinta parte de la nacional; en Perú, Chile y México, las proporciones oscilan entre 30% y 40%; y en Argentina, casi un 90%.

Cuadro III.9
CAMBIO ESTRUCTURAL Y CONTRIBUCIÓN A LA DIVERGENCIA. PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: 1990-2003

País (período)	Ubicación	Tasa Anual promedio del PIB pc		Cambio Estructural país			Contribución a la divergencia					Especialización			
				Sectores	Cambio	Total	Grupo	Peso en PIB (%)	Cambio	Peso en Población (%)	Cambio	Grado	Sector	Cambio	
Argentina (1990-2001)		1,0		Manufactura	-2,9	-4,2	Ganador	66,4	2,5	49,6	-1,9	0,04	Financiero	0,0	
	Centro-Sur	Ganador	1,7	Comercio	-1,3		Estancado	<u>21,4</u>		<u>37,4</u>				0,10	Agrícola
	Norte	Estancado	-0,1	Financiero	3,9		Total	87,7	-1,9	87,0		1,4			
Chile (1990-2001)		3,4		Minería	0,8	-4,2	Ganador	11,1	2,0	5,72	0,1	0,46	Minería	0,11	
	Norte	Ganador	4,9	Ad. Pública	-1,9		Estancado	<u>26,0</u>		<u>33,8</u>				0,17	Manufactura
	Centro	Estancado	2,7	Transporte y Comunicaciones	2,7		Total	37,1	-2,9	39,6		-0,8			Agropecuario
Perú (1994-2001)		1,2		Minería	1,7	2,3	Ganador	10,7	0,9	7,1	0,1	0,19	Minería.	0,01	
	Disperso	Ganador	2,3	Comercio	-0,9		Estancado	<u>14,8</u>		<u>24,0</u>					0,16
	Norte-Selva	Estancado	-0,1	Agricultura	-0,6		Total	25,5	-1,0	31,2		0,5		Agricultura	
Bolivia (1990-2004)		0,7		Transporte y Comunicaciones	2,2	-6,6	Ganador	14,3	2,8	10,0	-0,6	0,23	Minería	0,12	
	Disperso	Ganador	2,6	Ad. Pública	2,5		Estancado	<u>28,6</u>		<u>34,2</u>					0,11
	Centro	Estancado	0,0	Electricidad	1,1		Total	42,8	-5,2	44,3		-2,9			
Colombia (1990-2002)		0,8		Industria	-2,4	-5,7	Ganador	9,9	2,1	6,9	-0,2	0,20	Minería	0,06	
	Disperso	Ganador	2,8	Agropecuario	-3,3		Estancado	<u>10,4</u>		<u>15,1</u>					0,11
	Sur Oriente	Estancado	0,2	S. Sociales	1,9		Total	20,3	-0,5	22,0		0,5		Agropecuario	
México (1993-2003)		0,8		Financiero	1,7	-4,0	Ganador	24,0	2,9	17,3	0,6	0,10	Manufactura	0,05	
	Norte	Ganador	1,8	Construcción	-0,7		Estancado	<u>15,5</u>		<u>27,1</u>					0,13
	Sur	Estancado	-0,0	Transporte y Comunicaciones	2,9		Total	39,5	-1,7	44,3		-0,6		Silvicultura	
				Financiero	1,4							Agropecuario			

Fuente: elaboración propia.

Merece ser resaltada la magnitud económica y demográfica de las regiones estancadas o deprimidas. En términos de población, esta participación oscila entre 15% en Colombia, 37% en Argentina y 34% en Bolivia y Chile. En una situación intermedia están México y Perú, con 27% y 24% respectivamente. En cuanto a la producción, los órdenes de magnitud son obviamente inferiores, pues sus ingresos per cápita son inferiores a los promedios nacionales, aunque con pequeñas variaciones frente a la establecida en lo demográfico. *El volumen de personas y de riqueza en estas zonas deprimidas es, por tanto, nada despreciable, puesto que oscila alrededor de la cuarta parte de la población y la quinta parte de la producción nacional.* Adicionalmente, sus tasas de crecimiento del ingreso per cápita evidencian que *se trata de territorios en estado de alerta económica*: a excepción de Chile en donde la tasa es aceptable (2,7%), para el resto es muy próxima a cero.

En cuatro de los seis países analizados, los territorios ganadores se orientan a la producción minera y tienen estructuras productivas altamente especializadas. México y Argentina son la excepción, debido a la ubicación de sus capitales como parte de este grupo, con orientación económica principalmente terciaria en el caso de Argentina, y una mezcla de industria y terciario en México (cuadro III.9, última columna). La naturaleza y características de las fuerzas que contribuyen a la divergencia son, por tanto, diferentes para estos dos tipos de dinámicas en los países.

En el otro extremo del espectro (estancados), son territorios con grados de especialización económica relativamente bajos y principalmente orientados hacia el sector agrícola. Solamente en Perú y Chile la industria acompaña a la agricultura como actividad económica propia de estos territorios estancados. La verdadera magnitud y gravedad de esta situación se comprende mejor a partir de la pobreza territorial persistente en América Latina: estos territorios han estado postrados en el atraso por largos períodos de tiempo.

El análisis pone en evidencia la diversidad de factores condicionantes, pero también las tendencias continentales presentes en la tendencia a la contención de la convergencia económica territorial durante 1990-2003. A nivel nacional hay un avance generalizado de las actividades terciarias que, en algunos casos, se acompaña del progreso de algunas primarias, especialmente minería. En coincidencia, los territorios ganadores están justamente asociados a estas mismas actividades. Para la mayoría de estos territorios, la minería es la principal fuente de expansión productiva y, además, las estructuras económicas territoriales de apoyo se caracterizan por altos grados de especialización. Solo en Argentina y México, los sectores financiero (para el primero) y manufacturero (para el segundo) están empujando el dinamismo productivo en el contexto de economías territoriales altamente diversificadas. Este caso particular refuerza la idea de que la contención de la convergencia surge de la combinación de polos regionales altamente especializados (generalmente primario-exportadores), articulados a las economías de las grandes ciudades y regiones más desarrolladas, proveedoras de bienes, servicios e insumos y, muy probablemente, muy poco generadoras de encadenamientos intra e interregionales.

Las fuentes de divergencia, o de contención de la convergencia, provienen no solamente de las características de los territorios dinámicos, sino, además, por la prolongación de la pobreza de los territorios estancados. La mirada debe, por tanto, equilibrar el interés por comprender las razones de la limitada difusión y arrastre del dinamismo territorial de los ganadores, con las razones y las formas de la prolongación de la pobreza de los más atrasados. Adicionalmente, se advierte el dramatismo de la situación de estancamiento, tanto por su amplitud histórica, como por su profundidad y la cantidad de la población comprometida. Su actividad económica predominante es la agricultura y, más recientemente, para países como Perú y Chile, la industria también tiene una participación significativa. Podría decirse que, además de la persistencia de los territorios pobres en esa condición, la aparición de un segmento de nuevos pobres también ha contribuido a la divergencia.

Finalmente, es importante otorgar un significado más preciso a ciertos procesos nacionales de convergencia o divergencia. Durante el período 1976-1990 se dio en Perú (Cuadro III.5) una tendencia a la convergencia económica territorial, en medio de un permanente retroceso del ingreso per cápita nacional, de más de 2% promedio anual. De forma semejante, en Chile (Cuadro III.4) durante el período 1971-1983 el ingreso per cápita nacional promedio retrocede cerca de 1% anual, con una tendencia económica a la convergencia territorial. En ninguno de estos dos casos se puede afirmar que estas convergencias sean situaciones deseables o progresivas, sino que resulta, más bien, de un impacto de la recesión proporcionalmente mayor sobre los territorios más ricos que sobre los menos. Se trata entonces de *convergencias perversas*. En un extremo opuesto, en Argentina, en un período de crecimiento económico moderado (1% promedio anual, Cuadro III.9), la contención de la convergencia se explica por la expansión más acelerada de Buenos Aires (Capital Federal+Provincia), que compromete en los ganadores al 50% de la población y 66% del PIB nacional. En este caso, y por las anteriores razones, podría hablarse de una *divergencia progresiva*.

4. Desintegración económica y territorial, causa y consecuencia

Los fenómenos de estratificación, polarización y primacía territorial son expresiones de un estado de **fragmentación** económica territorial que está operando, a la vez, como causa y como consecuencia de las disparidades económicas territoriales. Como causa, en la medida en que hace más difícil el encadenamiento económico territorial de difusión y arrastre, que neutralizan e incluso disminuyen las disparidades. Como consecuencia, en tanto las características propias de las nuevas actividades económicas refuerzan este panorama, puesto que están diseñadas para integrarse muy poco al resto del territorio nacional.

Para México, aparece un nítido contraste entre los extremos norte (ganadores) y sur (estancados) del país. Aroca, Bosch y Maloney (2005:362-364) destacan agrupaciones: una “de estados pobres alrededor de Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Puebla. (...) los estados fronterizos como un polo con niveles de altos ingresos que se ha fortalecido a lo largo del tiempo (...) [que] no han irrigado su dinamismo sobre los que le siguen hacia el sur. (...) Para el centro [del país] hay poca evidencia de clubes de convergencia”.⁵⁴

En Chile, “*se detectan dos grupos (clusters) de regiones con alta interdependencia espacial*. El primero está conformado por regiones que tienen un producto per cápita por debajo del promedio nacional y sus vecinos tienen condiciones similares. Las regiones de este grupo son [Bio Bio, Araucanía y Los Lagos] (grupo rezagado o recesivo). El segundo grupo está formado por regiones con un nivel de producto per cápita por sobre el promedio del país, con vecinos con características similares (zona caliente o *hot spot*) y lo conforman [Tarapacá, Antofagasta, Atacama] (...) el primer grupo se detecta desde la década de los 60s, mientras que el segundo grupo parece haber surgido sólo en la década de los 90s” (Aroca y Bosch, 2000:222). Las estimaciones realizadas en el ILPES apoyan estas conclusiones, y permiten concluir que las regiones ganadoras se aglomeran hacia el norte, mientras las perdedoras lo hacen hacia el centro del país.

En Perú, la fragmentación se da alrededor de grandes regiones; “cada uno de estos grupos de departamentos converge a su propio estado estacionario, lo que resulta un indicador de la fragmentación [sin] convergencia ni polarización en el sentido de Quah (convivencia de dos grupos de economías: ricas y pobres). Por el contrario, se presenta “estratificación” y se encuentran hasta ocho ‘regiones económicas’ distintas” (Odar, 2002:62). En este caso, los cálculos del ILPES no apoyan integralmente estas conclusiones, aunque sí muestran un sentido de la fragmentación

⁵⁴ Las conclusiones de Aroca e ILPES son similares aunque trabajan con diferentes tipos de información.

económica territorial: un país cortado en tres grandes franjas: la del norte interior, donde se agrupan los perdedores; la costa sur que agrupa los ganadores; y una extensa franja central, con una combinación de regiones de la costa y de la sierra, donde se agrupan regiones convergentes y declinantes.

En Brasil se encuentran agrupaciones espaciales de estados ricos y pobres. “Los estados ricos (pobres) se localizan cerca de otros estados ricos (pobres). La situación parece ser muy estable, con un incremento en el nivel de agrupación espacial durante el final de los 80s y los 90s. [Estas agrupaciones tienen expresiones regionales muy claras] la asociación espacial (...) es debida principalmente a la consolidación de agrupaciones regionales en el noreste y en el sureste. La influencia de estas agrupaciones es persuasiva y estructural y, en el tiempo, han atraído estados periféricos que hasta entonces no estaban agrupados” (Bosch et. al, 2003:5, 13).

Para Argentina, Bolivia y Colombia no se cuenta con estudios de naturaleza semejante. No obstante, los mapas de desempeño económico sugieren que Argentina posee grandes agrupaciones geográficas de territorios de desempeño semejante, con un patrón de agrupamiento espacial que señala un norte de lento crecimiento (estancados), que contrasta con un sur de altos niveles de ingreso y crecimiento superior al promedio (ganadores). En Bolivia y Colombia hay mayor dispersión espacial y estos rasgos de agrupamiento espacial no son evidentes. Estos procesos se pueden observar en el Mapa IV.1.

Esta tendencia a la agrupación regional se acompaña de un fenómeno de persistencia especialmente marcado para las regiones más pobres. En Perú se constata una fuerte persistencia de los grupos de departamentos pobres: “una persistencia muy fuerte de los departamentos más pobres a seguir siéndolo, con una probabilidad de 0.81. En el caso de los departamentos más ricos esa persistencia se reduce ostensiblemente” (Odar, 2002:56). En México también se han encontrado contundentes expresiones de esta persistencia y de su empeoramiento: “Los estados en el quintil 1 y 2 podían moverse hacia arriba en la distribución con una probabilidad del 7 y del 5 por ciento en la época posterior a la liberalización, comparado con el 20 y el 29 por ciento en el período previo a la liberalización” (Aroca, Bosch y Maloney, 2005:358). En el caso brasileño, la persistencia parecería concentrarse más bien en el extremo de los más ricos: “La persistencia es mucho más alta en las clases extremas (pobres y altas) que en las medias. (...) Los estados con un ingreso per cápita relativamente lejano de la media, tienden a permanecer en esa situación. Este fenómeno está especialmente presente en la clase de ingresos más altos para la cual la probabilidad de permanecer en el club de los más ricos es del 95 y del 89 por ciento respectivamente, dependiendo del período considerado” (Bosch et al, 2003:14).

5. Conclusiones

Los años 1990 marcan en la región de la concomitancia de las reformas de apertura y liberalización con la contención de procesos previos de convergencia. Las relaciones sugieren posibles causas, como el nuevo paquete tecnológico e institucional introducido, y la emergencia de un nuevo modo de crecimiento económico con nuevos focos de innovación, formas y medios de difusión y efectos de arrastre y exclusión.

En el mediano plazo (1970-2000), para Colombia, Chile y Perú, el advenimiento de los años 1990 no representó la aparición de tendencias de cambio sectorial radicalmente nuevas sino, más bien, la continuación de procesos de largo plazo. El período más reciente, 1990-hoy, ha sido propicio para la maduración y la aceleración de procesos estructurales que se venían produciendo, sin una ruptura tan marcada, como suele pensarse. Este parece ser el caso de la consolidación del carácter dinámico de los sectores primarios (minería y agricultura) en Chile y Perú, y de los servicios del gobierno en Colombia. El desempeño económico territorial en los subperíodos a lo largo de casi treinta años permite establecer una de las peculiaridades de la estructura económica

territorial, la *persistencia del carácter ganador (rico) o perdedor (pobre) de los territorios con muy poca movilidad, especialmente ascendente*. El desempeño territorial asociado con la evolución sectorial evidencia los rasgos más propios del período: el cambio estructural en los años 1990 marca la pérdida del papel dinámico de la industria manufacturera y de los territorios donde esta actividad es más importante, y el surgimiento de una estrecha asociación entre minería y territorios ganadores.

Para un grupo más amplio de países, y en un período más breve y reciente (1990-2003), la transformación estructural mayor se expresa en la presencia de una terciarización, acompañada del resurgimiento de algunas actividades primarias. La terciarización no es un proceso homogéneo; en algunos casos se asocia con los servicios públicos y sociales, mientras en otros con los servicios privados (financieros, comerciales, transporte, comunicaciones). En la dimensión territorial, en cuatro de seis países, los territorios ganadores se orientan a la producción minera y tienen estructuras productivas altamente especializadas; son la excepción, Argentina con una expansión principalmente terciaria, y México con una combinación de industria y terciario. Por el lado de los territorios estancados, merece resaltar la magnitud económica y demográfica de las regiones en esta situación; su población oscila entre 15% en Colombia y 37% en Argentina, y el crecimiento del PIB per cápita de estos mismos territorios, con excepción de Chile, es próximo a cero, lo que evidencia que se trata de territorios en estado de alerta económica.

Esta particular mezcla de tendencias sugiere que la contención de la convergencia surge de la combinación de polos regionales, ricos y dinámicos, exportadores, altamente especializados, estrechamente vinculados a las economías de las grandes ciudades y regiones más desarrolladas, proveedoras de servicios (económicos, públicos y financieros) e insumos y, muy poco generadores de encadenamientos de difusión y arrastre intra e interregionales. Por su parte, los centros económicos mayores tendrían una contribución menos clara e intensa, puesto que ellos mismos habrían tenido que transitar por un período de reconversión determinado por el debilitamiento del papel de la industria y la necesaria búsqueda de actividades económicas de reemplazo. Estas actividades habrían sido principalmente las de servicios modernos, con características económicas y tecnológicas novedosas e innovadoras, que las habrían hecho espacialmente autodependientes de estos medios urbanos de mayor desarrollo, también con pocos encadenamientos de difusión y arrastre territorial.

A estas tendencias se suma la secular persistencia de los territorios pobres, con una asociación muy alta con actividades primarias poco dinámicas. Igualmente aparece un grupo de nuevos territorios pobres, regiones de industrialización tradicional que no habrían conseguido éxito en la generación de nuevas actividades económicas dinámicas.

IV. Desempeño económico y regiones emblemáticas

Un componente explicativo esencial del ciclo económico y de su evolución es la existencia de focos, nodos o centros geográficos innovadores, generadores de cambios que arrastran al conjunto de forma selectiva: a algunos más intensamente que a otros, a algunos marginalmente, y a otros los deja totalmente excluidos. Los efectos de arrastre que se producen se establecen a través de procesos de difusión espacial que poseen patrones muy característicos, y durante estos procesos de arrastre y difusión, los distintos componentes del conjunto (red urbana, nación, región) presentan velocidades de transformación diferenciales: de acercamiento (convergencia) cuando los territorios de menor desarrollo relativo avanzan más rápidamente que los de mayor desarrollo, y de alejamiento (divergencia) cuando sucede lo opuesto.

En este capítulo, a través de distintas técnicas de análisis regional, se analizan y se comparan las dinámicas de crecimiento de los territorios de los niveles intermedios de ocho países de América Latina, para establecer a cuáles les está yendo bien y a cuáles les está yendo mal, y a partir de ello procurar dar una mayor explicación de estos comportamientos diferenciales. En definitiva, el hallazgo de que a partir de la década de los 90 no hay evidencia de convergencia, o que las disparidades no se han incrementado, se presenta en medio de un universo en el que existen territorios concretos de menor desarrollo relativo donde se ha producido cierta convergencia debido a patrones de crecimiento más dinámicos que los promedios nacionales, y que es

preciso y positivo comprender por qué en ellos esta dinámica ha sido posible, así como identificar los territorios de mayor desarrollo relativo que son capaces de mantener ciclos estables de crecimiento, y

por tanto, ampliar la brecha de divergencia existente. En ambos casos, se trata de buscar elementos comunes que dan lugar a esta capacidad de crecimiento, para comprender si los efectos de arrastre se pueden prever en forma automática, o se trata de fenómenos que requieren de otras condiciones de desarrollo que deben ir acompañadas, necesariamente, de políticas regionales muy explícitas.

1. Evolución económica y tipología de los territorios

La evolución económica de los territorios⁵⁵ comprende: a) su clasificación según nivel y ritmo de crecimiento y b) el análisis regional complementario denominado “diferencial estructural”.

Los territorios de los países se han clasificado en los grupos: ganadores, convergentes, estancados o declinantes (ver Recuadro III.1), según su nivel de riqueza (PIB por habitante) y su desempeño económico (crecimiento superior o inferior al promedio nacional) en el periodo 1990-2003 (o lo más cercano posible a estas fechas). La clasificación resultante se presenta en el cuadro IV.1. El detalle de la clasificación se presenta en el Anexo 3.

Cuadro IV.1
CLASIFICACIÓN DE LOS TERRITORIOS POR PAÍSES

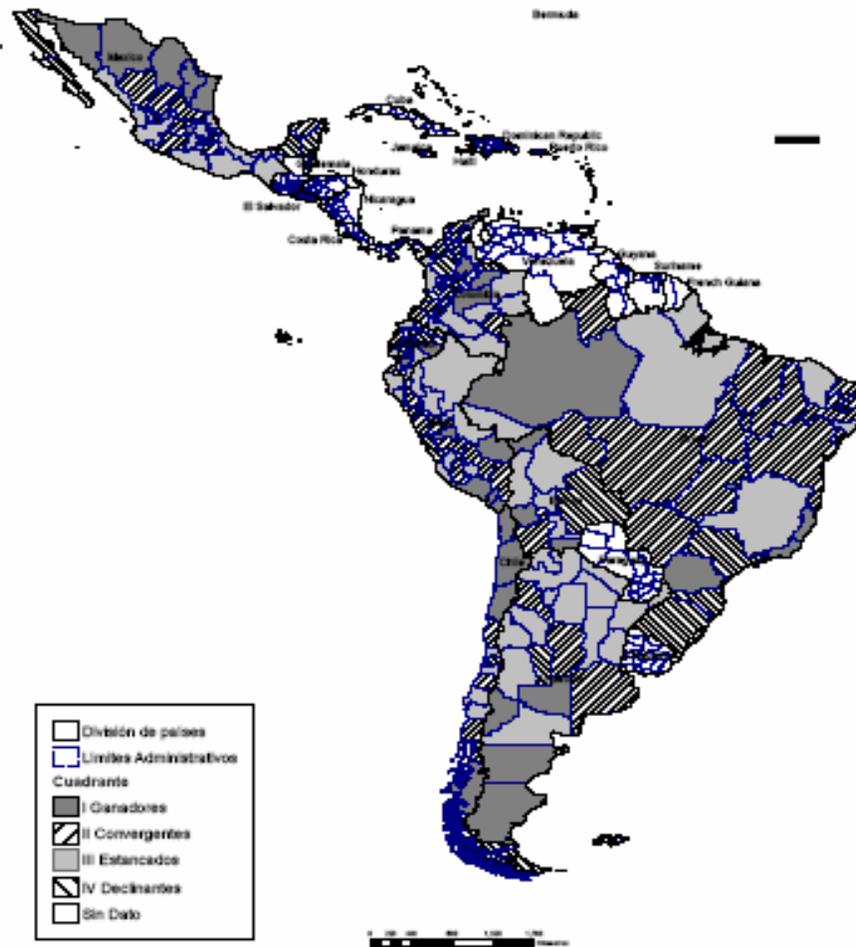
Países	Convergentes	Ganadores
Argentina	Catamarca, Córdoba	Ciudad de Buenos Aires, Neuquén, Santa Cruz, Chubut, La Pampa
Brasil	M. Grosso, Rondonia, Tocantins, Goias, MT Soul, RG Norte, Paraíba, Bahía, Sergipe, Pernambuco, Roraima, Piauí, Maranhao	DF, Río de Janeiro, Amazonas, Paraná, Espírito Santo
Bolivia	Potosí	Tarija, Oruro, Pando
Chile	Maule, Los Lagos, Coquimbo	Antofagasta, Tarapacá, Atacama, Aysén
Colombia	Córdoba, Vaupés, César, Caldas, Huila, Bolívar, Tolima, Boyacá, Cauca, Nariño, Magdalena, Sucre	Casanare, Santander, La Guajira, Meta
Ecuador	Carchí, Tungurahua, Cotopaxí, Los Ríos, Cañar, Chimborazo, Loja, Manabí, Bolívar	Pastaza, Azuay
México	Zacatecas, Guanajuato, Durango, San Luis, Michoacán, Puebla, Yucatán, Tlaxcala	DF, Nuevo León, Coahuila, Chihuahua, Aguas Calientes, Querétaro, Tamaulipas, Sonora
Perú	Cajamarca, Ayacucho, Ancash, Junín, La Libertad, Puno, Huánuco, Cusco	Moquegua, Tacna, Pasco, Arequipa, Madre de Dios
	Estancados	Declinantes
Argentina	Buenos Aires, Río Negro, La Rioja, Sta Fe, Entre Ríos, Mendoza, San Juan, Misiones, Tucumán, Stgo Estero, Formosa, Salta, Corrientes, Chaco, Jujuy	San Luis, Tierra del Fuego
Brasil	Minas Gerais, Pará, Acre, Ceará, Alagoas, Amapá	Sao Paulo, Río Grande do Sul, Santa Catarina
Bolivia	Cochabamba, La Paz, Chuquisaca, Beni	Santa Cruz
Chile	Araucanía, O'Higgins, Valparaíso, Bío-Bío	RM, Magallanes
Colombia	Atlántico, Quindío, Risaralda, N. Santander, Caquetá, Chocó, Putumayo, Guanía, Amazonas, Vichada, Guaviare	Cundinamarca, Antioquia, Valle, Bogotá. D.C., San Andrés, Arauca
Ecuador	Imbabura, Zamora, Morona, Guayas, EL Oro	Pichincha, Napo, Galápagos, Sucumbíos
México	Jalisco, Colima, Veracruz, Chiapas, Hidalgo, México, Oaxaca, Sinaloa, Morelos, Guerrero, Tabasco, Nayarit	México: Baja California Sur, Campeche, Baja California, Quintana Roo
Perú	Lambayeque, San Martín, Uycacali, Apurímac, Loreto, Huancavelica, Ica, Amazonas, Piura, Tumbes	Lima

Fuente: Elaboración propia.

⁵⁵ La evolución de las economías subnacionales de los países para los cuales ha sido posible conseguir información desagregada a nivel de territorios intermedios (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México y Perú). Para la clasificación de cuadrantes que se realiza más adelante, en el caso de Argentina se trabaja con el Producto Geográfico Bruto (PGB) provincial; en Ecuador con Valor Agregado Provincial, y en todos los demás casos con Producto Interno Bruto. Sin perjuicio de lo anterior, en general, se hablará, la mayoría de las veces, de PIB territorial.

El Mapa VI.1 localiza los territorios de todos los países de América Latina y el Caribe para los cuales se contó con la información pertinente, de acuerdo con su ubicación en los cuadrantes de desempeño económico, descritos en el Recuadro III.1.

Mapa IV.1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TERRITORIOS CLASIFICADOS DE ACUERDO
CON EL TIPO DE DESEMPEÑO ECONÓMICO



Fuente: Elaboración propia.

Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Para avanzar en el análisis de la información disponible, el análisis regional, mediante el *método diferencial estructural* (Recuadro IV.1), ayuda a clasificar a las distintas regiones en función de su comportamiento económico, y enriquece sus interpretaciones. El Gráfico 3 presenta los resultados para cada país, y en el Anexo 2 se presentan los resultados del Método Diferencial Estructural (MDE) para los distintos países.

Recuadro VI.1

EL MÉTODO DIFERENCIAL ESTRUCTURAL

El método compara el cambio observado en una variable, en este caso el PIB, ocurrido en un período de tiempo, tanto de cada región como del país en su conjunto, y compara con el que se habría producido en cada una de las regiones si el PIB se hubiese comportado de idéntica manera tanto en las regiones como en el país. Así, se compone de tres efectos.

El **efecto total**, es la diferencia (positiva o negativa) entre el valor actual del PIB de una región y el valor hipotético que habría obtenido si el PIB hubiera evolucionado al mismo ritmo que a nivel nacional. Por tanto, un efecto positivo significa una dinámica regional mayor que la del nivel nacional.

El **efecto diferencial** consiste en la diferencia entre la evolución de cada sector regional y el valor que el PIB habría alcanzado si el sector hubiera evolucionado a la misma tasa de ese sector a nivel nacional. La suma de las diferencias sectoriales puede ser positiva o negativa, determinando el signo del efecto diferencial. Este factor explica la parte de la diferencia total que puede ser atribuida al hecho de que diferentes regiones se expanden (o se contraen) a tasas también diferentes, lo que significa que una misma actividad puede mostrar un ritmo de cambio distinto a nivel de una región y a nivel del país en su conjunto.

El **efecto estructural** es la diferencia aritmética como entre el efecto total y el diferencial. Este factor explica la parte de la diferencia total que se atribuye a que la región esté especializada o no en actividades que a nivel nacional han mostrado un comportamiento muy diferente al promedio de toda la economía. En otras palabras, este factor explica la parte de la diferencia (hipotética) que puede ser atribuida al hecho de que la estructura regional es diferente (o semejante) a la nacional. Un efecto positivo significa que la región está especializada en actividades que a nivel nacional han mostrado un rápido crecimiento.

Fuente: Elaboración propia.

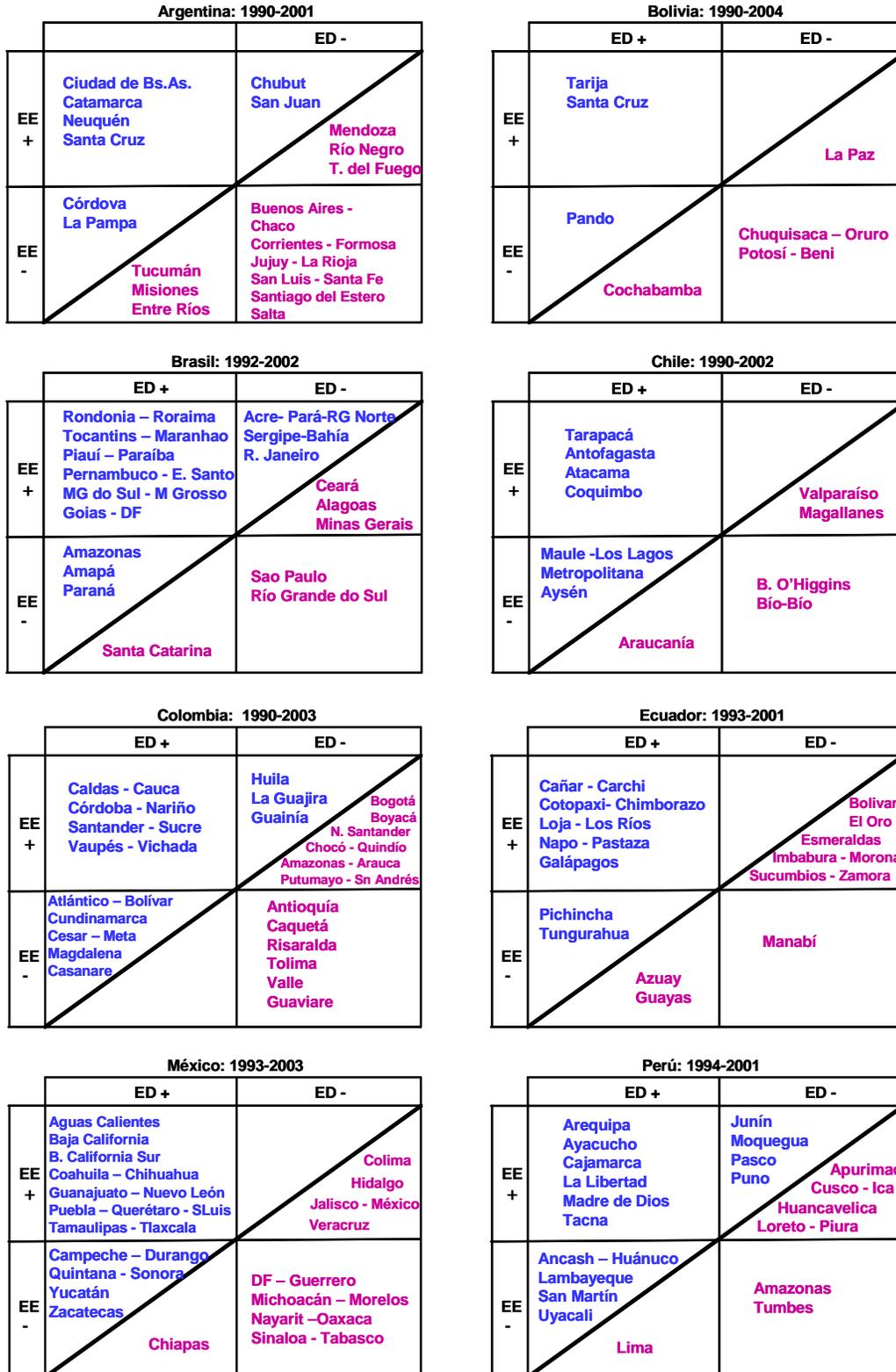
Este análisis abarca tres períodos: uno de expansión económica, que va desde 1990, considerado como año base, hasta el año 1998; otro, de contracción, que comienza con la crisis económica mundial de fines de los años 90, y va de 1998 hasta el último año con información subnacional para cada país; y, finalmente, un análisis del período completo, al que corresponde la clasificación presentada (Gráfico IV.1), allí se pueden distinguir seis situaciones (divididas en 2 grupos). La diagonal de los gráficos es la división entre los efectos totales: los territorios que están encima de ella tienen efecto total positivo (dinámicas), mientras que los que están por debajo presentan efecto total negativo (lentas). A cada una de estas situaciones, corresponden, a su vez, tres alternativas. De allí, resultan seis grupos de regiones:

- Dinámicas con buen desempeño y buena estructura. Regiones que han ganado en todos los aspectos: la dinámica regional de sus sectores ha sido superior a la de los sectores a nivel nacional, y sus estructuras productivas han estado especializadas en sectores que a nivel nacional han sido de rápido crecimiento.
- Dinámicas con buen desempeño y mala estructura. Regiones cuya dinámica sectorial ha sido superior a la media nacional, pero cuyas estructuras productivas, particularmente en el año base, no estaban especializadas en sectores de rápido crecimiento.
- Dinámicas con mal desempeño y buena estructura. Regiones cuya dinámica regional sectorial ha estado por debajo de las medias nacionales, pero que, por estar especializadas en sectores de rápido crecimiento a nivel nacional, el efecto estructural ha compensado la menor dinámica sectorial.
- Lentas con mal desempeño y mala estructura. Regiones que han perdido en todo los aspectos, porque la dinámica regional de sus sectores ha sido inferior a la media de los sectores a nivel nacional y porque sus estructuras productivas no han estado especializadas en sectores de rápido crecimiento a nivel nacional.
- Lentas con mal desempeño y buena estructura. Regiones cuya dinámica regional fue inferior a la media de los sectores a nivel nacional pero que, gracias a estar

especializada en sectores de rápido crecimiento, ha logrado compensar en algo esta caída, pero sin alcanzar a evitar una pérdida absoluta.

- Lentas con buen desempeño y mala estructura. Regiones que ha tenido una dinámica aceptable pero que no alcanza para empujar la región por encima de las medias nacionales, ya que está especializada en sectores que a nivel nacional han sido poco dinámicos o de lento crecimiento.

Gráfico IV.1
DIFERENCIAL ESTRUCTURAL: ORDENAMIENTO DE LAS REGIONES SEGÚN DINÁMICAS DE CRECIMIENTO



Fuente: Elaboración propia.

El cruce entre la clasificación realizada con base en la evolución del PIB per cápita (cuadro IV.2) o con base en la evolución del PIB total (gráfico IV.1), en general, presenta coincidencia entre los territorios “ganadores”. Esto es, los territorios ganadores y convergentes (Cuadro IV.1) normalmente tienen efecto total positivo (de acuerdo con el MDE), y se encuentran ubicados por encima de la diagonal (gráfico IV.1) aun cuando pueden no tener los tres efectos positivos.

Sin embargo, algunas situaciones peculiares que escapan a este patrón; en el Recuadro IV.2 se presentan algunas que son típicas.

Recuadro IV.2
TERRITORIOS QUE ESCAPAN AL PATRÓN. EL EFECTO DEMOGRÁFICO

Santa Cruz, Bolivia

Desde el punto de vista del MDE tiene todos sus efectos positivos; sin embargo, aparece clasificado como un territorio declinante. Ello se debe, principalmente, a que es un territorio con una fuerte atracción poblacional, lo que se traduce en que el PIB per cápita tenga un crecimiento modesto a pesar de que su economía agregada tiene tasas de crecimiento superiores al promedio nacional. Es decir, su clasificación en términos de cuadrantes se puede mal interpretar, ya que en realidad es una de las regiones más dinámicas del país.

El DF en México

Se ubica como territorio ganador, a pesar de que desde el punto de vista del MDE tiene todos sus efectos negativos. Ello se debe, en un sentido contrario al de Santa Cruz-Bolivia, a que a pesar de que su economía creció muy por debajo del promedio nacional en el período 1993-2003 (1.6% anual versus 2.7%), su población creció a una tasa aún mucho menor que la del país en su conjunto (0.5% anual versus 1.9%), lo que da como resultado que, en términos per cápita, el DF tenga un crecimiento mayor que el promedio nacional (1% versus 0.8%). Es decir, contrario a lo que pudiera pensarse, el DF entre 1993 y 2003 ha mantenido una población casi estacionaria.

San Juan, Argentina

En el período 1990-2001 se comporta como región estancada, a pesar de que su efecto total para el mismo período es positivo. Ello se debe a que en términos agregados crece igual que la media nacional (2.1%) y en términos per cápita crece menos que la media nacional (0.5% versus 1.0%), debido a que San Juan tiene un gran dinamismo poblacional en el período, con un crecimiento del 1.6% anual, frente al 1.1% promedio anual nacional.

Fuente: Elaboración propia.

Los resultados de uno y otro método son bastante coincidentes (cuadro IV.2), de forma que se puede hacer una correlación entre ambos e identificar regiones características o emblemáticas de los cuadrantes. La selección de territorios emblemáticos (Gráfico IV.2) se ha realizado de la siguiente forma. El primer grupo incluye aquellos territorios ganadores y que, según el MDE, tienen los 3 efectos positivos; es decir, territorios ganadores y con buen desempeño y buena estructura. En el segundo grupo están los territorios convergentes y que tienen los 3 efectos positivos; es decir, territorios convergentes con buen desempeño y buena estructura. En tercer lugar, territorios estancados y que tienen dos o tres efectos negativos (desempeño, estructura y total). En cuarto lugar, los territorios declinantes y que tienen dos o tres efectos negativos.

Cuadro IV.2
CLASIFICACIÓN DE LOS TERRITORIOS POR PAÍS SEGÚN DESEMPEÑO DE SUS ECONOMÍAS

País	Categorías de clasificación											
	CONVERGENTES						GANADORES					
	Efecto total positivo			Efecto total negativo			Efecto total positivo			Efecto total negativo		
	EE+ED+	EE-ED+	EE+ED-	EE+ED+	EE-ED+	EE+ED-	EE+ED+	EE-ED+	EE+ED-	EE+ED+	EE-ED+	EE+ED-
Argentina	Catamarca	Córdoba					Ciudad Bs. As. Neuquén Santa Cruz	Chubut	La Pampa			
Brasil	Mato Grosso Rondonia Tucumán Golas MG do soul Paraiba Pernambuco Roraima Piaui Marahaho		R. Grande Norte Bahia Serguipe				Distrito Federal Espiritu Santo			Amazonas Paraná		Río de Janeiro
Bolivia					Potosí		Tarija		Pando		Oruro	
Chile	Coquimbo	Maule Los Lagos					Antofagasta Tarapacá Atacama		Aysén			
Colombia	Córdoba Vaupés Cauca Caldas Sucre Nariño	Bolívar Cesa Magdalena	Huila		Tolima	Boyacá	Santander	La Guajira	Meta Casanare			
Ecuador	Carchi Cotopaxi Los Ríos Cañar Chimborazo Loja	Tungurahua			Manabí	Bolívar	Pastaza			Azuay		
México	Guanajuato San Luis Puebla Tlaxacala	Durango Zacatecas Yucatán			Michoacán		Nuevo León Coahuila Chihuahua Aguas Calientes Querétaro Tamaulipas		Sonora		Distrito Federal	
Perú	Cajamarca Ayacucho La Libertad	Ancash Huánuco	Junín Puno			Cuzco	Tacna Arequipa Madre de Dios	Moquegua Pasco				

(continúa)

Cuadro IV.2 (conclusión)
CLASIFICACIÓN DE LOS TERRITORIOS POR PAÍS SEGÚN DESEMPEÑO DE SUS ECONOMÍAS

País	Categorías de clasificación											
	ESTANCADOS						DECLINANTES					
	Efecto total positivo			Efecto total negativo			Efecto total positivo			Efecto total negativo		
EE+ED+	EE-ED+	EE+ED-	EE+ED+	EE-ED+	EE+ED-	EE+ED+	EE-ED+	EE+ED-	EE+ED+	EE-ED+	EE+ED-	
Argentina			San Juan	Entre Ríos Misiones Tucumán	Buenos Aires La Rioja Santa Fe Stgo. Estero Formosa Corrientes Chaco Salta Jujuy	Río Negro Mendoza					San Luis	Tierra del Fuego
Brasil		Amapá	Pará Acré			Ceará Alagoas Minas Gerais				Santa Catarina	Sao Paulo R. Grande do sul	
Bolivia				Cochabamba	Chuquisaca Beni	La Paz	Santa Cruz					
Chile				Araucanía	B. O'Higgins Bío Bío	Valparaíso			Metropolitana			Magallanes
Colombia	Vichada	Atlántico	Guania		Guaviare Risaralda Caquetá	Quindío Arauca Norte de Santander			Cundinamarca		Antioquia Valle	Bogotá San Andrés
Ecuador				Guayas		Imbabura Zamora Morona El Oro	Napo Galápagos		Pichincha			Sucumbios
México				Chiapas	Oaxaca Sinaloa Morelos Tabasco Nayarit Guerrero	Jalisco Colima Veracruz México Hidalgo	Baja California Baja California S.		Campeche Quintana Roo			
Perú		Lambayeque San Martín Uyucalí			Amazonas Tumbes	Apurímac Loreto Huecavelica Ica Piura					Lima	

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico IV.2
TERRITORIOS EMBLEMÁTICOS

Convergentes	Ganadores
<p>Primario</p> <p>Cajamarca - Perú Mato Grosso - Brasil Cotopaxi - Ecuador Catamarca - Argentina Córdoba - Colombia</p>	<p>Primario</p> <p>Antofagasta - Chile Tarija - Bolivia Neuquén - Argentina</p>
<p>Secundario</p> <p>Guanajuato - México Los Lagos - Chile</p>	<p>Secundario</p> <p>Santander - Colombia Amazonas - Brasil Coahuila - México</p>
	<p>Terciario</p> <p>DF - Brasil Buenos Aires - Argentina</p>
Estancados	Declinantes
<p>Primario</p> <p>Alagoas - Brasil</p>	<p>Primario</p> <p>Magallanes - Chile</p>
<p>Secundario</p> <p>Bío Bío - Chile</p>	<p>Secundario</p> <p>San Luis - Argentina Sao Paulo - Brasil</p>
<p>Terciario</p> <p>Guerrero - México La Paz - Bolivia</p>	<p>Terciario</p> <p>Bogotá - Colombia Quintana Roo - México</p>
<p>Diversificado</p> <p>Risaralda - Colombia</p>	<p>Diversificado</p> <p>Santa Cruz - Bolivia</p>

Fuente: Elaboración propia.

La agrupación de territorios según ambas formas de clasificación nos pone de presente una fuerte homogeneidad en los casos de territorios ganadores y convergentes, en los que, en general, se tienen efectos positivos: estructurales, de desempeño y totales (Cuadro IV.2). En los territorios estancados son frecuentes los que tienen todos los efectos negativos, pero también los que tienen un efecto total positivo debido a un peso mayor de algún efecto parcial positivo (desempeño o estructura). Finalmente, en los territorios declinantes, que son los menos, tiende a presentarse una diversidad de casos, sin un patrón legible.

En todos los grupos se ha procurado una selección que incluya territorios donde la actividad más representativa pertenece a los sectores primario, secundario o terciario, responsables del auge o contracción por la que atraviesa cada región. Esta clasificación facilita algunas interpretaciones comparativas de las regiones de cada país (Cuadro IV.3).

A continuación se analiza cada cuadrante y se profundiza en algunas regiones emblemáticas de cada cuadrante,⁵⁶ para los cuales se presenta un breve análisis de la situación y la evolución económica y social.

⁵⁶ Una serie de otra información que se presenta en el anexo 4, que contiene una serie de indicadores económicos y sociales para cada una de las regiones emblemáticas. Esta información, además de la del PIB, con la cual se construyeron los cuadrantes y se aplicó el método diferencial estructural, incorpora variables como exportaciones, inversión extranjera, inversión pública, ingresos de las

Cuadro IV.3
CARACTERÍSTICAS DE LOS TERRITORIOS SEGÚN DESEMPEÑO
ECONÓMICO Y ESTRUCTURA PRODUCTIVA

	Primario	Secundario	Terciario
Ganador	Ha predominado una actividad primaria para su expansión, en este caso la minería, y que normalmente ha significado la explotación de un recurso natural exportable.	Sin perjuicio de otras actividades, la industria manufacturera ha sido la actividad dinámica más importante, la que también tiene fuertes vinculaciones con el sector externo.	Normalmente representativos de áreas metropolitanas que, sin perjuicio de actividades secundarias importantes, se han terciarizado y han desarrollado dinámicos sectores de servicios que se vinculan fuertemente con la economía mundial
Convergente	Predomina una actividad primaria que explica su mayor crecimiento, la que se ha dinamizado, o se ha puesto en valor, en tiempos más recientes, la misma que también está asociada a recursos naturales exportables. Los ejemplos representativos que se han elegido se refieren a minería y agricultura (soja y flores).	La industria manufacturera es la que se ha dinamizado para producir un mayor despegue de la respectiva región y que en este caso está muy asociada a la industria maquiladora, también con fuertes vinculaciones con la economía mundial	
Declinante	Han retrocedido en sus capacidades competitivas por el agotamiento o declive de un sector de actividad primaria (muchas veces la minería) en el cual basaban buena parte de sus posibilidades de crecimiento	Pese a haber alcanzado relativamente altos estándares de crecimiento, se han desindustrializado, ya sea por el cambio en las políticas nacionales de incentivos y/o por procesos de apertura externa que han afectado las posibilidades competitivas de las industrias localizadas en ellos	Territorios normalmente "ricos", asociados a áreas metropolitanas, que han retrocedido en sus posibilidades competitivas ya sea por fenómenos de deslocalización de actividades económicas, o porque avanzan menos en términos de riqueza per cápita por estar sometidos a fuertes procesos de inmigración poblacional
Estancado	Predominan actividades primarias tradicionales de baja productividad, normalmente orientadas a los mercados domésticos, y con muy pocas posibilidades de reconversión.	Territorios que se han desindustrializado, ya sea por el cambio en las políticas nacionales de incentivos y/o por procesos de apertura externa que han afectado las posibilidades competitivas de sus industrias	Territorios que han retrocedido en sus posibilidades competitivas basadas en la provisión de servicios, principalmente turísticos (Guerrero), o por la pérdida de competitividad de actividades secundarias y terciarias (La Paz), debido, entre otros factores, al surgimiento de centros alternativos que han tendido a reemplazarlos

Fuente: Elaboración propia.

2. Territorios ganadores

Estos territorios corresponden a zonas geográficas ganadoras que acentúan o extienden su diferencia o brecha respecto de las regiones o territorios de menor desarrollo relativo. Es posible diferenciar al menos tres situaciones que explican su alto dinamismo relativo en cuanto a la evolución del PIB per cápita (Cuadro IV.4).

Cuadro IV.4
TERRITORIOS GANADORES: SECTORES DE MAYOR IMPACTO ECONÓMICO

personas, distribución de ingreso, empleo, gasto social, pobreza, escolaridad, mortalidad infantil, recursos médicos y vivienda. Para algunos países la información está bastante incompleta, pero es la que se ha podido obtener en forma desagregada territorialmente.

Sectores	Países	Territorios	Producto Principal	% Pib en Región	Cuociente Especialización (1)	% efecto total debido al sector
Minería	Argentina	Neuquén	Petroleo	50,5	16,7	62,6
	Bolivia	Tarija	Gas y Petroleo	38,4	4,1	79,4
	Chile	Antofagasta	Cobre	62,7	7,3	38,8
	Colombia	Casanare	Petroleo	65,4	13,4	122,0
	Ecuador	Pastaza	Petroleo	80,1	3,6	96,6
	Perú	Tacna	Electricidad	24,5	10,0	113,1
Industria manufacturera	Brasil	Amazonas	Industria	49,9	1,93	123,0
	Colombia	Santander	Cueros y Téxtiles	19,3	1,31	41,5
	México	Coahuila	Maquila	40,7	2,1	68,1
Comercio y servicios	Argentina	Ciudad de Buenos Aires	Serv. Financieros	35,1	1,6	49,1
			Comercio	20,2	1,4	24,2

Fuente: Elaboración propia

(1) Mejor conocido como cociente de localización, que mide si la región está especializada (>1.0) en una actividad.

En primer lugar, un grupo de regiones ganadoras, fuertemente vinculadas a recursos mineros exportables, principalmente petróleo y cobre, en los cuales su mayor dinamismo relativo corresponde justamente a este tipo de especialización (Neuquén, Tarija, Antofagasta, Casanare y Pastaza). Son todas regiones con altos niveles de especialización⁵⁷ y donde estos sectores representan entre 38% (Tarija) y 80% (Pastaza) del PIB regional. A su vez, desde el punto de vista del MDE, todas estas regiones tienen efecto total positivo el mismo que está principalmente explicado por un alto porcentaje de ganancias positivas (última columna del Gráfico 6), justamente en estos sectores de especialización.

Se trata de regiones que han hecho aprovechamiento de una ventaja comparativa muy explícita y marcada como la minería, lo que, seguramente, se ha producido en un contexto de atracción de inversiones, extranjeras y nacionales, y que se han podido proyectar al mundo a través de sus exportaciones, en un clima de apertura propiciado por la política económica nacional. Se podría decir que la globalización es oportuna y favorable para este tipo de regiones que compiten básicamente a partir de una ventaja natural. Sin embargo, está por verse si el tramado del tejido productivo y de servicios de estas regiones es capaz de densificarse y diversificarse de una manera acorde con el impulso que la minería ha tenido, de forma que sus efectos puedan manifestarse sobre la economía regional en forma más contundente. En otras palabras, siendo hoy día regiones ganadoras, está por verse si serán capaces de construir ventajas competitivas avanzadas que les permitan asegurar un desarrollo sustentable en el tiempo.

En segundo lugar, un grupo de regiones que crecen fuertemente a consecuencia del mayor dinamismo de la industria manufacturera, principalmente liviana (Amazonas, Santander y Coahuila). El sector representa, tanto en Amazonas como en Coahuila, un alto porcentaje de la actividad económica de la respectiva región (más del 40%) y su impacto sobre el efecto total positivo es muy fuerte.

En Coahuila, así como en varios otros estados mexicanos limítrofes con los Estados Unidos de América, ubicados como Ganadores (Sonora, Chihuahua, Nuevo León, Tamaulipas (Gráfico 2)), el crecimiento con base en este sector corresponde principalmente a las industrias maquiladoras, las cuales han contribuido al desarrollo tecnológico local, ya que emplean técnicas de producción

⁵⁷ Bajo el nombre Cuociente de Especialización, en el Gráfico 6, aparece un indicador que en Técnicas de Análisis Regional se denomina Cuociente de Localización. Cuando este valor es mayor que uno la región está especializada en ese sector. Este indicador se obtiene como el cociente entre el porcentaje que el PIB de un sector representa en la región sobre el porcentaje que ese mismo sector representa a nivel nacional. Por tanto, si en el caso de Neuquén el valor del cociente es 16.7, ello significa que la actividad económica de la minería en esa región es 16.7 veces más grande que la actividad de ese mismo sector a nivel nacional. Este es un valor extraordinariamente alto que denota, por tanto, un nivel de especialización muy alto de la región en este sector.

cercanas a las mejores prácticas internacionales, contribuyen a la formación de recursos humanos, introducen modernos conceptos de organización y hacen uso intensivo de mano de obra poco calificada (Buitelaar, et al, 1999).

En tercer lugar, regiones ganadoras que albergan áreas metropolitanas, cuyo caso emblemático es el área metropolitana de Buenos Aires, que ha concentrado a través del tiempo mucha actividad económica, y que se ha transformado en un importante centro de servicios financieros y comerciales. Estos sectores de especialización regional representan más de 55% de la actividad económica de la ciudad. En general, Buenos Aires es representativo de un tipo de regiones ganadoras, que son ciudades capitales o metropolitanas importantes, que han tenido un importante proceso de terciarización de su economía, y cuyo entorno urbano es la principal conexión del país con los mercados financieros internacionales.

2.1 Regiones ganadoras emblemáticas

Antofagasta (Chile)

Antofagasta logró la segunda posición nacional de crecimiento económico en el período 1990-2002, con una tasa promedio anual de crecimiento del PIB de 7.0%, que se compara con 5% del país. En cambio, ocupa la primera posición en el país en PIB per cápita, que se incrementó a una tasa anual promedio de 5.5 %. Ello determinó que la región alcanzara en 2002 el más alto PIB per cápita promedio, 150.7% por sobre el promedio nacional.

Se trata de una región minera, productora de cobre, eminentemente exportadora, actividad que representa, en promedio, más de 25% de las exportaciones nacionales. La región representa más del 50% del producto minero nacional, fundamentalmente gracias al cobre y, en menor medida, nitrato de potasio, oro, yodo y litio. Las exportaciones mineras suman 93,7% de los envíos regionales al exterior. Antofagasta es conocida como la “capital mundial” del cobre: las mayores empresas cupríferas están allí instaladas, así como los más importantes proveedores de servicios del sector. A través del tiempo, el sector minero ha contribuido consistentemente con 57-60% del producto regional bruto de Antofagasta y con 8-9% del producto interno bruto nacional. Además, la región contribuye con más de 1.200 millones de dólares anuales en excedentes (ganancias de empresas públicas) e impuestos, mientras recibe menos de 10% de este monto en inversión pública). De manera que, aunque Antofagasta tiene el producto regional bruto per cápita más elevado de Chile, que casi duplica el de la región metropolitana, su ingreso per cápita es menor.

El sector minero no tiene un gran encadenamiento directo con otras actividades productivas, lo que ha llevado a considerarlo como una industria “enclave”. De ahí que se buscan mejoras de gestión en la adquisición y la gestión de materiales y en la integración de la cadena de proveedores, a fin de obtener mayor eficiencia en materia de costos, calidad y tiempo, lo que podría tener efectos positivos sobre la economía regional.

La región tiene una de las mayores productividades promedio regionales, es más del doble que la del promedio nacional y ha experimentado el mayor crecimiento en el período 1990-2001, lo que refleja el alto nivel de incorporación tecnológica de sus procesos productivos de especialización. Estos resultados económicos tienen como reflejo un índice de ingreso autónomo de los hogares 14% por sobre la media nacional en el año 1990, que se reduce a 8% por sobre la media nacional en 2001. Es decir, a pesar de la alta productividad promedio regional y de haberse incrementado consistentemente, ésta no se ha reflejado de igual modo en ingresos. Lo que sí ha mejorado sustancialmente es la pobreza, ya que la región experimenta la mayor disminución en el período 1990-2003, que pasa de 34.1% a 11.2% de población regional, bastante menor que la media nacional para 2003 (18,7%). Asimismo, la región tiene niveles de escolaridad por sobre la media nacional; la mortalidad infantil es algo mayor a la media nacional, con escasos recursos médicos y un déficit habitacional que, a pesar de haber disminuido, está por sobre la media nacional.

En resumen, la región tiene un crecimiento económico muy favorable, en ella se están generando empleos (la tasa de crecimiento de la ocupación es alta y aumenta a un ritmo mayor que el crecimiento de la fuerza de trabajo), se observan mejoras sociales importantes, que podrían ser mayores si los frutos del crecimiento económico se distribuyeran más equitativamente. Se trata, por tanto, de una región que, con base en recursos naturales no renovables exportables, está obteniendo buen crecimiento, pero que requiere de esfuerzos de diversificación, integración productiva e innovación para que esto se transforme en genuino desarrollo.

Santander (Colombia)

Santander se ubicó en la cuarta posición nacional de crecimiento económico en el período 1990-2003, con una tasa promedio anual de 4.1%, por sobre el promedio nacional (2.65%) para ese período. Ocupa la misma posición en el país en cuanto a crecimiento del PIB per cápita, que se incrementó en 2.7 % y el PIB per cápita fue 33% superior al promedio nacional para 2003.

Las principales actividades económicas responsables de este crecimiento, en orden de importancia, han sido la industria manufacturera, el sector agropecuario, la construcción y el transporte. En conjunto representaron 45.2% del PIB departamental para 2003. Santander en 2003 representaba 6.1% de la economía colombiana, lo que la ubicaba como la cuarta economía departamental, detrás de Bogotá, Antioquia y Valle. En el escalafón de competitividad departamental (Ramírez, et al, 2007), Santander muestra un progreso permanente desde los inicios de los años 90, pasando del noveno puesto al cuarto.

El sector agropecuario está principalmente basado en la producción de cacao, piña, tabaco y café, además de caña de azúcar, yuca, plátano, papaya y fique. Santander es, además, el primer centro avícola del país, donde también es importante la ganadería que se desarrolla en el valle del Magdalena. Adicionalmente cuenta con la explotación de recursos minerales como plomo, uranio, fósforo, yeso, caliza, cuarzo, mármol, carbón, oro, cobre y principalmente el petróleo, en el primer complejo petrolero de Colombia, ubicado en Barrancabermeja, donde se encuentra la refinería más grande del país, además de la fabricación de los derivados de este combustible. La industria también presenta un par de polos de desarrollo importantes localizados en la zona que abarca el eje Bucaramanga-Girón-Piedecuesta, donde se encuentran las empresas vinculadas a alimentación, textiles, cemento, accesorios automotores, calzado, tabaco y la industria avícola. Por tanto se trata de un departamento relativamente diversificado con un buen número de ciudades intermedias, con una población total de un poco más de 2 millones de personas.

Brasilia DF (Brasil)⁵⁸

La economía de Brasilia DF tuvo el quinto mayor crecimiento del PIB entre los estados de Brasil en el período 1992-2002, expresada en una tasa promedio de 5.7% anual, superior al promedio

⁵⁸ A pesar de que la fundación de la ciudad se remonta a comienzos de la década de los 60, Brasilia ya comienza a existir en la primera constituyente del imperio brasileño del año 1823 a partir de una propuesta de José Bonifácio de Andrade e Silva, político brasileño conocido como el "Patriarca de la Independencia, que argumentaba la necesidad de trasladar la Capital del país a un punto más central al interior del país y sugiriendo, ya en esa época, el nombre actual que lleva la ciudad. El 7 de septiembre de 1922, cien años después de la independencia de Brasil, el presidente Epitacio Pessoa coloca la primera Piedra Fundamental de Brasilia. En 1956, por iniciativa del Presidente Jucelino Kubitscheck de Oliveira se crea la NOVACAP, empresa pública destinada a planificar y ejecutar la construcción de la capital que se localizaría en el territorio del estado de Goias. El 21 de abril de 1960 la estructura básica de la ciudad está edificada y el Presidente Kubitscheck festeja su inauguración. En definitiva la ciudad de Brasilia y el DF son una creación monumental destinada a albergar la capital del país.

nacional (2.9%). En términos per cápita, se tradujo en una tasa promedio anual de crecimiento de 3.2%, con lo que en 2002 Brasilia había alcanzado el mayor PIB por persona en Brasil, más del doble del promedio nacional, 43% por encima de Río de Janeiro y Sao Paulo. Brasilia generaba 1.6% del PIB nacional en 1990, valor que se había incrementado hasta 2.65% en 2002.

De lejos, el sector más dinámico del estado y que explica en mayor medida este comportamiento ha sido la Administración Pública, que pasó de representar 52.2% del PIB en 1990 a 68% en 2002. Otros sectores que han evolucionado muy dinámicamente han sido el Comercio y, en menor medida, la industria manufacturera. La administración pública es su actividad económica más importante y, en aras de preservar la ciudad, buena parte del desarrollo industrial de Brasilia se ha procurado impulsar sobre la base de industrias no contaminantes. Es, por tanto, el DF una de las regiones más florecientes de Brasil y ello está fuertemente vinculado a la participación de la administración pública, lo que también se expresa en la atracción de fuertes flujos migratorios que se traducen en tasas de crecimiento de la población, superiores a la media nacional; para el período 1990-2002 llegaron a 2.5% promedio anual, el quinto mayor crecimiento entre los 27 estados de Brasil.

Ciudad de Buenos Aires (Argentina)

La economía de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con una población de 3,03 millones de habitantes (2006), generaba en 2001 el 25.6% del PIB nacional, porcentaje que se ubicaba sólo detrás de la Provincia de Buenos Aires, que participaba con 35.1% del PIB nacional. Es decir, sumadas ambas jurisdicciones, en el centro del país se concentra la generación de poco más del 60% del PIB de la Argentina.

La ciudad ocupa un espacio de 200 km². Si se agregan los 24 partidos que la rodean, pertenecientes a la Provincia de Buenos Aires, se conforma un área metropolitana (Gran Buenos Aires) que ocupa 3.680 km² habitados por 11,5 millones de personas (1991). Por tanto, se estima que el Gran Buenos Aires es la segunda ciudad más grande de Sudamérica y uno de los mayores centros urbanos del mundo.

En el período 1990-2001 la economía de Buenos Aires creció a una tasa promedio anual de 2.9%, más que el promedio nacional (2.1%) y se ubicó en el quinto lugar de crecimiento entre 24 entidades federales del país. En términos per cápita la economía se expandió a una tasa promedio anual de 3.6%, ubicándose en el segundo lugar del país, sólo por detrás de la Provincia de Neuquén. Ello se debió a que, por otra parte, la población de la ciudad se contrajo entre 1990 y 2001 a una tasa promedio anual de -0.68%; en ese período hay una mejora del PIB per cápita más por expulsión de población que por un elevado dinamismo económico, situación que, en términos de población, se comienza a revertir en el último tiempo.

Los sectores más dinámicos de la economía de la ciudad en el período 1990-2001, fueron la industria manufacturera, el comercio y los servicios financieros. Estos dos últimos concentran poco más del 55% del PIB. En realidad, los servicios representan más del 70% de la actividad económica de la ciudad. Por otra parte, la ciudad tiene el PIB per cápita más alto del país, 3.3 veces mayor que el promedio nacional. Esto señala el elevado nivel de crecimiento y de concentración de ingresos que ha alcanzado la ciudad de Buenos Aires. A pesar de su evolución positiva, la industria manufacturera perdió peso relativo, pasando de representar 18.3% del PIB en 1990 a 16.5% en 2001, situación que estuvo a tono con el proceso de desindustrialización que afectó a la Argentina durante la etapa de la convertibilidad. Las industrias que mayor caída tuvieron fueron alimentos y bebidas, confección, cuero, calzado, caucho, maquinarias y equipos, papel y muebles.

Desde la salida de la convertibilidad, la economía de la ciudad comenzó a desarrollarse en forma vigorosa nuevamente, manifestándose un importante desarrollo del turismo y la construcción.

Muy importante en esta reactivación ha sido la reactivación de la industria cultural.⁵⁹ La ciudad de Buenos Aires es una metrópoli que tiene una gran sinergia endógena de desarrollo, que tiene en los servicios, financieros, comerciales y turísticos, una fuente inagotable de generación de riqueza, que se encuentra fuertemente concentrada en esta ciudad.

3. Territorios convergentes

Estos son territorios que presentan un PIB per cápita inferior al de su respectivo país, pero se encuentran en una situación expectante por su mayor dinamismo relativo, que les ha permitido reducir la distancia respecto de los territorios más avanzados. También se identifican tres situaciones que caracterizan el mayor dinamismo económico de estas regiones (Cuadro IV.5).

Cuadro IV.5
TERRITORIOS CONVERGENTES
SECTORES DE MAYOR IMPACTO ECONÓMICO

Sectores	Países	Territorios	Producto Principal	% PIB en Región	Cuociente Especialización	% efecto total. debido al sector
Minería	Argentina	Catamarca	Oro	27,4	9,1	68,1
	Colombia	Córdoba	Ferroniquel	16,6	3,4	26,6
	Perú	Cajamarca	Oro	34,7	5,0	84,4
Silvo-Agopecuario y Pesca	Brasil	Mato Grosso	Soja	29,3	3,0	68,1
	Chile	Los Lagos	Pesca	18,6	10,8	170,0
	Colombia	Córdoba	Carne	28,9	2,1	26,9
	Ecuador	Cotopaxi	Flores	25,0	5,2	20,5
Industria	México	Guanajuato	Industria diversificada	28,4	1,4	96,5

Fuente: Elaboración propia.

En primer lugar, un grupo de regiones vinculadas a la minería, altamente especializadas en este sector (Catamarca, Córdoba y Cajamarca), que puede llegar a representar hasta 35% del PIB regional. Los territorios son productores de oro y ferroniquel, sectores que han tenido un alto impacto regional. Similar al caso de los territorios ganadores, representan una situación de territorios vinculados a recursos naturales mineros exportables.

En segundo lugar, regiones vinculadas al sector silvoagropecuario y pesca (Mato Grosso, Los Lagos, Córdoba, Cotopaxi), que parecen haber explotado una ventaja comparativa interesante en estos sectores primarios, que no aparecían en el caso de territorios ganadores. También se trata de regiones altamente especializadas, lo que es particularmente decisivo en Los Lagos, que tiene un cuociente de especialización de 10.8 en pesca. Otra característica es que los sectores de especialización de estas regiones, a diferencia de las mineras, tienen un peso menor en el PIB regional, que fluctúa entre 19% y 30%.

Cambios igualmente importantes en la estructura productiva regional se han producido en Mato Grosso donde el sector silvoagropecuario pasó del 9% en 1990 a 29.3% del PIB estadual en

⁵⁹ Se estima que produjo durante 2003 un valor agregado de \$2.800 millones, que corresponde a 5% del PGB de la ciudad. Teniendo en cuenta sólo la edición de diarios y revistas, los servicios de transmisión de radio y TV, la producción y distribución de filmes, videocintas y su exhibición, y los servicios de publicidad. Durante el 2004 se produjeron en la ciudad 69 largometrajes, 2 más que en el año anterior; fueron estrenadas 66 películas de origen nacional, y se realizaron 857 producciones publicitarias de las cuales el 50% se exportan, siendo los destinos principales México y Estados Unidos. Por otra parte, la exportación de series televisivas aumentó en gran medida desde el 2002, llegando en 2004 a 80 países, transformando a Argentina en uno de los principales exportadores de formatos televisivos.

2002, elevando considerablemente su nivel de especialización regional. Además el Efecto Total positivo en este estado se debe en un alto porcentaje al impacto de este sector (véase Anexo 3). Algo similar ocurre en Cotopaxi donde, en particular el cultivo de flores pasa de 0.9 % a 8.5% del PIB provincial. En ambos casos, se está en presencia de territorios que han experimentado interesantes procesos de reconversión económica.

En tercer lugar, territorios que crecen como fruto del mayor dinamismo de la industria manufacturera y de la construcción, cuyo caso emblemático es Guanajuato, México.

En conclusión, en este grupo se ubican regiones que han iniciado interesantes procesos de crecimiento asociados a reconversiones productivas recientes. Se trata de regiones ganadoras que, enfrentadas a la globalización, han potenciado recursos locales latentes, o regiones que, en algunos casos, gracias a cambios tecnológicos y de las comunicaciones (base material de la nueva forma de globalización) han podido comenzar a aprovechar ventajas comparativas que estaban latentes; y ahora se pueden expresar en una base económica principalmente primaria exportadora.

3.1 Regiones convergentes emblemáticas

Cajamarca (Perú)

La economía de Cajamarca tuvo el mayor crecimiento entre los departamentos de Perú en el período 1994-2001, que se expresó en una tasa promedio de expansión de su PIB de 7.8% anual. En términos per capita significó que el valor agregado departamental se expandiera a una tasa promedio anual de 6.5%, a pesar de lo cual su valor agregado per cápita sigue estando muy por debajo del promedio nacional.

La minería ha sido el sector más dinámico de la economía de Cajamarca, por lejos, y pasó de representar 11.7% del valor agregado departamental en 1994 a 34.7% en 2001. La enorme expansión minera está estrechamente asociada a la producción de oro en el yacimiento de Yanacocha (con los de Maqui Maqui y Cerro Corona), ubicado a 27 Kilómetros al Norte de la Ciudad de Cajamarca, y que actualmente es considerada la segunda mina a nivel mundial, tanto por el volumen de producción, como por la extensión del yacimiento, exportando 5 veces más que las demás auríferas nacionales juntas.⁶⁰ En segundo lugar, sigue siendo importante el sector agropecuario, que tuvo una dinámica de crecimiento aceptable, siendo la primera región productora de ganado vacuno, con más de 600.000 cabezas de esta especie.

La ciudad de Cajamarca empezó a crecer y a modernizarse a pasos agigantados, teniendo, después de Lima, Chimbote e Iquitos, el más alto índice de crecimiento poblacional anual.

Aunque la población ve a la mina como un potencial comprador de algunos de sus productos, existe un desajuste entre la naturaleza y calidad de los productos ofertados localmente y la demanda de consumo de la empresa minera. Las expectativas de la población de que la mina se convierta en un gran mercado para la producción local no coinciden con lo que pasa en la práctica. El debate está siempre asociado a como estas instalaciones pueden efectivamente generar desarrollo local y regional en su entorno. Particularmente, aunque la población en situación de pobreza disminuyó en el departamento, de 77.6% en 2001 a 74.2% en 2004, estos indicadores siguen siendo excesivamente altos y desproporcionados en relación con el *boom* minero que se está generando.

Mato Grosso (Brasil)

⁶⁰ Minera Yanacocha es un consorcio de Newmont Mining Corporation (51.35 %), Compañía de Minas Buenaventura (44.65%) y del Banco Mundial-IFC (5%), que ha extraído, según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), entre 2.5 (1993) y 102.3 (2005) toneladas métricas anuales de oro, además de cobre, plata, plomo y zinc, representando aproximadamente la mitad de la producción anual aurífera (2005) del Perú. La sola empresa Minera Yanacocha aporta entre el 0.01% (1993) y el 1.17% (2005) del PIB peruano.

El estado de Mato Grosso, en el período 1992-2002 tuvo el segundo mayor crecimiento del PIB entre los estados de Brasil, con una tasa promedio anual de 6.4% y 4.2% per cápita. En gran medida este crecimiento ha estado determinado por el gran dinamismo del sector silvoagropecuario, que pasó de representar 9% de la actividad económica del estado en 1992 a casi 30% en 2002. También, aunque en bastante menor medida, han mostrado evoluciones muy positivas la construcción, la electricidad y la industria manufacturera. El sector pecuario (Pantanal) y agrícola, por tanto, han sido los principales sectores productivos de Mato Grosso en el último tiempo.

En particular, el estado se ha transformado en el principal productor y exportador de soja del Brasil. Una de las principales empresas mundiales productoras de soja, Archer Daniels Midland Company (ADM), instalada en Brasil desde 1997, la mayor procesadora de granos del mundo, posee cuatro fábricas en el país, de las cuales la mayor está en Rondonópolis (Mato Grosso), cuya capacidad de producción es de 2 millones de toneladas por año. En este estado está la mayor superficie cultivada de soja de Brasil (24% del total). Su ritmo de crecimiento ha sido vertiginoso, promovido por una incesante demanda desde la Unión Europea y más recientemente China, hasta convertirse en uno de los principales rubros de exportación.⁶¹ El estado de Mato Grosso es el mejor ejemplo de este *boom* sojero. Allí ocupa más de 5 millones de hectáreas (2004), produciendo 14,5 millones de toneladas, con un crecimiento de 12,4 % con respecto al año anterior. En conclusión, este sector es el gran responsable de algunos de los buenos indicadores económicos del estado, como incremento promedio anual de 24.6% de las exportaciones estatales entre 1992 y 2002, y el incremento de la inversión extranjera en tasas relativamente similares.

La capital del estado, Cuiabá, con unos 480 mil habitantes, es testigo de este reciente desarrollo: ofrece el típico paisaje de un enclave de frontera, que avanza sobre nuevas áreas en el corazón del continente. Es una ciudad extendida, con pocos edificios altos, y la mayor parte de sus calles sin pavimentar, repleta de inmigrantes que han llegado desde otras zonas de Brasil buscando mejores oportunidades de vida.

En cambio, la distribución de ingresos advierte un aumento del índice Gini, que pasó de 0.56 a 0.61 en el período 1990-1999, y llama la atención que se produzca un incremento de la tasa de desocupación, que pasa de 5.4% en 1992 a 6.8% en 2002.⁶² En el lado positivo, la tasa de pobreza disminuye de 38% en 1991 a 30% en 2004, y también mejoran los indicadores de escolaridad, mortalidad infantil y déficit habitacional. Se puede hablar, por tanto, de un *boom* económico producido principalmente a partir de un recurso natural exportable que le ha dado sostenibilidad al crecimiento, pero que, para ser estable, necesita de mayores grados de diversificación.⁶³

Cotopaxi (Ecuador)

Después de Pastaza, y considerando que se trata de una provincia no petrolera, Cotopaxi experimentó el mayor crecimiento económico en el período 1993-2001, y alcanzó una tasa promedio anual de 8.3% (5.9% en términos per cápita), bien por encima del promedio nacional (1.7% anual). De esta forma, la provincia incrementó significativamente su participación en el valor agregado nacional ya que pasó de 1.4% en 1993 a 2.3% en 2001. En gran medida, este dinamismo está explicado por las ganancias que ha experimentado en los sectores silvoagropecuario, y más

⁶¹ La producción de soja en Brasil ocupa más de 20 millones de hectáreas, se exportan casi 36 millones de toneladas, y se reciben más de 8 mil millones de dólares por ventas.

⁶² El cultivo de la soja utiliza muy poca mano de obra. Se estima que la producción de soja requiere de un trabajador rural por cada 500 hectáreas en producción.

⁶³ Se advierten muchas inquietudes acerca de las características de sustentabilidad y de los impactos sociales de este tipo de cultivos, a pesar del gran impacto sobre el crecimiento de la región, particularmente por la deforestación que ha causado. “La soja avanza sin pausa sobre dos de los ambientes claves que coexisten en esa región: el bosque tropical Amazónico y el Cerrado, una savana arbolada (...) Mato Grosso acaba de ocupar el primer lugar en deforestación amazónica, con una pérdida de 10.416 km² de bosques (lo que representa un impactante 43,8% del área total desforestada en Brasil, en el periodo de agosto 2002 a agosto 2003, cuando además se registró la segunda cifra más alta de pérdida de bosques desde que se toman registros)” (Lapitz y Gudynas, 2004).

precisamente en la producción de flores, e industria manufacturera. El sector silvoagropecuario pasó de significar 22.6% del valor agregado provincial en 1993 a 25% en 2001, y dentro de éste, las flores incrementaron su participación desde 0.9% a 8.5%.

Cotopaxi, al igual que otros territorios de la sierra ecuatoriana, ofrece condiciones inmejorables para la producción de flores. La situación geográfica del país permite contar con micro climas especiales y una luminosidad que proporciona características únicas a las flores ecuatorianas. Debido a los días cálidos, noches frías, agua pura, sol radiante y 12 horas de luz solar durante todo el año, se pueden producir flores con excelentes características. El cultivo de flores ocupa el quinto lugar de exportación del Ecuador y es el segundo en el mercado norteamericano. Se estima que en Cotopaxi se cultivan 850 hectáreas de flores, exportando aproximadamente unas 170 mil de las 652 mil cajas que exportó Ecuador por el día de San Valentín. A su vez, la industria manufacturera pasó de 14.9% a 21.3%.

Como consecuencia de este crecimiento económico la población económicamente activa se ha incrementado sustantivamente entre 1990 y 2001; sin embargo, la población en condiciones de pobreza aumentó significativamente en igual periodo, pasando de 69.2% a 75.9%. Esto llama la atención ya que las flores, son relativamente intensivas en mano de obra. Es posible que se deba a que la retribución monetaria al trabajo y a que la utilización de las mejores tierras agrícolas por las plantaciones (de flores) haya causado que las comunidades pierdan seguridad alimentaria. En definitiva, el crecimiento económico de Cotopaxi no parece haberse traducido en mejoras sociales importantes, lo que pone un signo de interrogación a este tipo de desempeños económicos aparentemente exitosos.

Los Lagos (Chile)

Región principalmente asociada a la explotación del salmón a escala industrial lo que ha transformado significativamente la economía regional. Efectivamente, la pesca pasó de representar 4.3% del PIB regional en 1990 a casi 19% en 2002 (Anexo 3). Alternativamente, el sector silvoagropecuario disminuyó su participación en el PIB regional desde 17% a 10.6%. Sin dudas, los efectos de este cambio se han hecho sentir en la estructura productiva, el mercado de trabajo y el capital humano de la zona. La implantación de la industria salmonera en Chile ha sido una experiencia digna de estudio, por la rapidez del ciclo de aprendizaje de un proceso de producción acuícola masivo que no existía, por la forma en que se integra a la globalización y porque se desarrolla desde sus inicios como un sistema productivo integrado al territorio. La salmonicultura, tal como se ha implantado en esta región, constituye un *cluster* o aglomeración de empresas que desarrollan ventajas competitivas para mantener una posición de mercado a nivel mundial (Montero, 2004). Las exportaciones de salmón, mayoritariamente asociadas a esta región, pasaron de 38 millones de dólares en 1989 a 1.721 millones de dólares en 2005, llegando a representar 4.4% de las exportaciones del país para este último año. Prácticamente toda la producción chilena de salmón y trucha en cautiverio se destina a los mercados externos y, contrariamente a los que se podría pensar y a lo que ha pasado con otras actividades que explotan recursos naturales, ha constituido un tema de interés por la trayectoria de aprendizaje tecnológico que ha seguido su producción en gran escala, condición esencial del desarrollo de capacidades competitivas a nivel territorial.

Guanajuato (México)

La economía de Guanajuato creció 4.0% promedio anual en el período 1993-2003, ocupando el sexto lugar de crecimiento entre 32 estados mexicanos. El PIB per cápita se expandió 2.2% promedio anual, lo que no fue suficiente para ubicarse por sobre el PIB promedio nacional.

Los sectores más dinámicos durante este período fueron industrias manufactureras, construcción y comercio, restaurantes y hoteles. En particular, la industria fue el sector de mayor expansión, lo que significó que incrementara su peso relativo en el estado, pasando de 19.7% a 28.4% del PIB del estado en igual período. A pesar de que el estado es conocido como 'el granero

del país' y se considera que su riqueza agrícola es abundante, este sector tuvo un bajo dinamismo y perdió participación en el PIB del estado entre 1993 y 2003, pasando de 10.3% a 7.6% del mismo. Las industrias más importantes del estado, muchas de ellas surgidas al amparo de los programas de maquila (ver Recuadro 3), son la automotriz y de autopartes (en Silao -planta General Motors-, León, Irapuato y Celaya); petrolera y petroquímica; del calzado (primer productor a escala nacional) y curtiduría (León, "capital mundial de la piel y el calzado"), que es la más importante del país, ya que contribuye con el 50% de la producción nacional; alimentaria (empacadoras de frutas y legumbres, lácteos); textil (Moroleón y Uriangato); papelera, cementera y muebles. Al mismo tiempo, se ha desarrollado una intensa labor en el sector de las Pymes para consolidar su integración en la cadena productiva, como proveedoras de componentes, accesorios, así como maquinaria y equipo. En definitiva, la idea de trabajar en torno a la articulación y desarrollo de *clusters* productivos parece haber prevalecido.

Guanajuato es uno de los estados mejor comunicados del país, con una red de carreteras completa y en excelentes condiciones. Asimismo, cuenta con una completa infraestructura de servicios hoteleros y proveedores para la realización de ferias y exposiciones. A su vez, y es en buena parte la explicación del dinamismo de su sector hotelero, posee tres de las ciudades turísticas más importantes del país: Guanajuato, denominada por la UNESCO, Patrimonio de la Humanidad; Dolores Hidalgo, Cuna de la Independencia Nacional; y San Miguel Allende, una de las ciudades turísticas preferidas por los extranjeros.

A pesar de que su productividad agregada ha evolucionado positivamente en el período 1993-2004, sigue estando por debajo de la media nacional, lo mismo que el índice de ingreso autónomo de los hogares (año 1995). A pesar de ello, la pobreza ha evolucionado muy favorablemente, ya que mientras en 1992 afectaba a 39.6% de la población urbana, para 2002 este porcentaje había caído a 19.4%. Lo mismo ocurre con la pobreza rural, que para igual período pasó de 15.5% a 9.8%. En definitiva, Guanajuato evoluciona bien en términos económicos, ha tenido progresos sociales importantes, y aunque todavía está por debajo de los promedios nacionales de riqueza per cápita, presenta buenas condiciones de convergencia.

Recuadro IV.3 MAQUILA EN MÉXICO

"El término maquila se asocia en el México moderno a un tipo de actividad económica que nació gracias al Programa de Industrialización Fronteriza. Este programa fue creado en 1965 para dar empleo a unos 200 000 trabajadores mexicanos que tenían que regresar de los Estados Unidos debido al término del Programa Braceros que les había brindado empleo temporal en los Estados Unidos en épocas de escasez de mano de obra, en particular durante la Segunda Guerra Mundial y la guerra de Corea. El Programa de Industrialización Fronteriza permitía la importación libre de derechos de bienes de capital e insumos, para la exportación del producto terminado. Tal vez recordaba a la antigua noción de maquila, puesto que México ofrece su territorio y fuerza de trabajo a un empresario extranjero que suministra insumos y regresa con el producto elaborado. En esencia, el programa pretendía atraer la inversión extranjera directa de origen estadounidense para establecer operaciones de ensamblado orientadas a la exportación a lo largo de la frontera septentrional" (Buitelaar, Padilla y Urrutia, 1999). Se afirma que para avanzar por la senda del desarrollo sostenible con equidad social, parece necesario transformar la maquila en una actividad cada vez más competitiva mediante el aumento de su productividad y del valor agregado de su producción.

La motivación básica que condujo a las firmas estadounidenses a establecer plantas de ensamble fue reducir sus costos para hacer frente a la competencia de industrias extranjeras que operaban con costos de producción más bajos. Este proceso industrial fue apuntalado por la creación de zonas libres o zonas francas destinadas al establecimiento de las plantas estadounidenses de maquila en distintas partes del país.

Fuente: Elaboración propia.

4. Territorios estancados

Estos territorios son considerados perdedores, porque además de tener un PIB per cápita inferior al promedio nacional, se caracterizan por un bajo dinamismo de crecimiento económico. En este contexto y de mantenerse la tendencia, estos territorios incrementarían su condición de rezago, distanciándose aún más de los territorios de mayor progreso y desarrollo en sus respectivos países.

Cuadro IV.5
TERRITORIOS ESTANCADOS Y
SECTORES DE MAYOR IMPACTO ECONÓMICO NEGATIVO

Territorios	% PIB en Región	Cuociente Especialización	% pérdida efecto total debido al sector	% PIB en Región	Cuociente Especialización	% efecto total debido al sector	% PIB en Región	Cuociente Especialización	% efecto total debido al sector
	Silvoagropecuario			Industria			Comercio		
Chaco (Arg)	16 a 14	1.8 a 1.7	-15,4				21 a 13	1.4 a 0.9	-35,4
Beni (Bol)	37 a 34	2.4 a 2.4	-29,3						
Alagoas (Bra)	13 a 8	1.7 a 0.8	-98,6						
Bío- Bío (Chi)	9 a 6	1.7 a 1.4	-16,7	31 a 30	1.5 a 1.7	-11,4			
Risaralda (Col)	15 a 11	1.0 a 0.8	-27,4	19 a 13	1.0 a 0.9	-31,4	12 a 8	1.4 a 1.1	-26,4
El Oro (Ecu)	18 a 20	2.4 a 2.0	-46,5						
Guerrero (Mex)							32 a 24	1.5 a 1.1	-85,0
Amazonas (Per)				29 a 23	1.6 a 1.4	-47,9			

Fuente: Elaboración propia.

En este grupo de regiones se pueden distinguir las siguientes situaciones. En primer lugar, regiones agrícolas tradicionales que han estado normalmente rezagadas, algunas de ellas con fuerte presencia de poblaciones indígenas, que demandan una fuerte preocupación por parte del estado central, en términos de políticas públicas explícitas que atenúen su deterioro e identifiquen programas de recuperación específicos a cada situación concreta. Estas son regiones perdedoras con economías rurales de baja productividad y con escaso capital humano, que no se logran insertar en la economía global. Son territorios especializados en el sector silvoagropecuario (Chaco, Beni, Alagoas, El Oro), que se han visto enfrentados a un retroceso importante en esta actividad económica. En todos los casos hay pérdida de participación del sector en el PIB regional, hay retroceso en el cuociente de especialización (en el caso de Alagoas pasa incluso a ser menor que 1, lo que significa que el sector ya no es actividad de especialización regional). En los casos de Chaco y El Oro además hay retrocesos importantes en el sector comercio que disminuye considerablemente su ponderación regional.

En segundo lugar, territorios que explican su bajo dinamismo tanto por el lento crecimiento o retroceso en la actividad productiva de algún sector primario y también por un importante descenso en el sector industrial (Bío-Bío y Risaralda, donde además hay una fuerte contracción del comercio). Son territorios con estructuras industriales, que probablemente fueron muy protegidas, cuya actividad económica ha venido en constante retroceso, que no han sido capaces de reconvertir su aparato productivo, y para las cuales la apertura y la globalización siguen siendo una amenaza. Sin embargo, coexisten al interior de ellas territorios locales que podrían constituir interesantes espacios de cambio e innovación. En definitiva, son regiones perdedoras que se han desindustrializado y no han sido capaces, en toda su magnitud, de reconvertir sus economías locales.

Finalmente, Amazonas (Perú) que experimenta un fuerte retroceso en la actividad industrial (y en la construcción), que explica, en gran medida, sus efectos negativos desde el punto de vista de MDE. Sin embargo la región aumenta su grado de especialización en el sector silvoagropecuario.

4.1 Regiones estancadas emblemáticas

Alagoas (Brasil)

En el extremo opuesto a Mato Grosso, Alagoas es el estado de Brasil que menos creció en el período 1992-2002 (1.9% tasa promedio anual del PIB y 0.7% la del PIB per cápita). Y también, en contraste, la mayor pérdida de dinamismo económico se situó en su sector silvoagropecuario, que pasó de representar 13% del PIB estadual en 1992 a tan sólo 8.1% en 2002. También hay retrocesos importantes en construcción, servicios y comercio. El principal núcleo económico de Alagoas ha sido la agricultura y, en particular, la producción de caña de azúcar. El sector industrial está constituido básicamente por plantas azucareras, fábricas de algodón, cáñamo y de tejidos que tienen una pequeña relevancia en la economía.

A partir de la segunda mitad de la década del 80, con la crisis fiscal del Estado brasileño, y posteriormente con el comienzo de la apertura comercial, ciertos sectores productivos agrícolas comienzan a entrar en franco deterioro, como la producción de azúcar, coco, algodón y maíz. Este retroceso se manifiesta fuertemente en otros indicadores, como una productividad agregada muy baja, que para 2000 se estimaba 33% inferior al promedio nacional; participación en las exportaciones que, si bien no eran muy significativas en 1991, retroceden bruscamente para 2000, lo mismo que los niveles de inversión extranjera; ingreso per cápita muy por debajo de la media nacional; altas tasas de desempleo y niveles de pobreza que, si bien disminuyeron entre 1991 y 2004, para este último año permanecen cercanos a 52% de la población. Asimismo, los niveles de escolaridad son los más bajos entre los estados, y se mantienen constantes entre 1996 y 2001 en 4.2 años de escolaridad promedio; las tasas de mortalidad infantil son altísimas y los déficit habitacionales están por sobre el promedio nacional.

En resumen, se trata de un estado con escasas capacidades competitivas, con una dinámica económica muy baja, lo que se refleja en reducidas posibilidades de crecimiento y en el deterioro de sus indicadores sociales.

Bío-Bío (Chile)

La región del Bío-Bío tiene una economía bastante diversificada, con varios sectores de especialización, pero que ha mostrado un bajo dinamismo económico en el período analizado, lo que se ha traducido en pérdidas relativas de PIB en todos los sectores de actividad económica en el período 1990-2002.

La productividad ha crecido un escaso 1.7% anual, muy por debajo de la media nacional, y se sitúa 25% por debajo de la misma para el año 2001. Llama la atención, sin embargo, que las exportaciones regionales han mostrado un gran dinamismo, expandiéndose a un promedio anual de 9% entre 1990 y 2000; para este último año representan 14% del total nacional exportado. La inversión extranjera, si bien para el período 1990-2000 parece significativa (US\$ 288 per cápita), está muy por debajo de las otras regiones y muy lejos del promedio nacional per cápita para ese período (US\$ 2.513). Algo similar ocurre con la inversión pública per cápita que, a pesar de haber crecido en forma importante en el período 1994-2004, sigue estando por debajo de la media nacional.

Los ingresos de los hogares también han crecido a una tasa inferior a la media nacional, y se sitúan en 2003 un 28% por debajo de la misma. La pobreza, pese a haber disminuido fuertemente, de 47.5% en 1990 a 28% en 2003, sigue estando muy por encima del promedio nacional. La

disminución puede estar en parte explicada por un gasto social sectorial que ha crecido muy por encima al resto de las regiones analizadas. Otros indicadores sociales no se ven muy favorables.

En definitiva, la región vive una contradicción básica que se traduce en bajo dinamismo de crecimiento económico acompañado de fuerte expansión exportadora, con escasa mejoría de sus indicadores sociales.

Guerrero (México)

La economía de Guerrero tuvo un pobre desempeño en el período 1993-2003 ya que apenas creció 1.2% promedio anual, muy por debajo del promedio nacional (2.7%), y ocupó el penúltimo lugar de crecimiento entre 32 estados mexicanos. Su PIB per cápita se contrajo -0.4% promedio anual, lo que también contribuye a que se ubique en el lugar 30 en este indicador. La mayor contracción la experimentó en el sector comercio, restaurantes y hoteles cuya ponderación pasó de 33% del PIB estatal en 1993 a 24% en 2003.

Llaman la atención estos resultados, ya que en el estado se localiza el antiguo y reconocido polo de atracción turística de Acapulco, que estaría retrocediendo fuertemente en sus capacidades competitivas, debido al incremento de la inseguridad, y a la aparición en México de otros centros turísticos de gran envergadura, que le habrían restado demanda. Adicionalmente, problemas ambientales han perjudicado seriamente al balneario, los ecosistemas costeros y el paisaje, por construcciones, desechos y drenajes en medio de la bahía, y los asentamientos humanos sin control en la parte alta del anfiteatro que forman los cerros alrededor de la bahía.

En otros indicadores, la productividad media del trabajo ha disminuido entre 1993 y 2004 y se mantiene casi 50% por debajo del promedio nacional; el ingreso autónomo de los hogares está 44% por debajo del promedio nacional (1995); la pobreza rural se mantiene muy alta, a pesar de haber disminuido de 48.9% en 1992 a 34.8% en 2002, y la pobreza urbana se ha mantenido en torno a 15% para igual período, muy por encima de los promedios nacionales que están en torno al 20.1% para la pobreza rural y al 9.1% para la urbana.

En definitiva, se trata de un estado que tuvo en el sector turismo una palanca de crecimiento muy importante, la misma que se ha venido deteriorando, lo que se traduce en indicadores económicos y sociales muy pobres y que lo relegan a los últimos lugares de crecimiento en el concierto nacional mexicano.

La Paz (Bolivia)

Como principal centro político y administrativo de Bolivia y sede del Gobierno central, La Paz ha venido enfrentando en los últimos años francos procesos de deterioro económico. Su economía, en el período 1990-2004 creció a 2.5% promedio anual, por debajo del promedio nacional de 3.4%, lo que en términos per cápita se expresó en un modesto crecimiento del PIB de sólo 0.2% promedio anual. Ello ha llevado a que el PIB per cápita de La Paz se ubique 16% por debajo del promedio nacional, situación que debe ser única entre los territorios de las capitales administrativas de América Latina. Este deterioro se ha expresado además en una pérdida de participación de su contribución al PIB nacional, que pasó de 27% en 1990 a 23.6% en 2004.

Los sectores menos dinámicos y que más han retrocedido en este período han sido la industria manufacturera, que pasó de representar 15.7% del PIB del departamento en 1990 a tan sólo 10.8% en 2004; el comercio, que pasó de 9.9% a 5.8%; la minería que pasó de 5.2% a 2.9% y, si bien mantienen posiciones relativas similares entre ambos años de referencia, también presentan un escaso dinamismo la construcción, el transporte y los servicios de la administración pública.

Es particularmente notoria la creciente disminución de la participación en las exportaciones totales de La Paz desde 1995. En contraste, el dinamismo de las exportaciones de Santa Cruz ha sido considerable, llegando a representar más del 50% del total nacional en 2001. A pesar de ello, La Paz hace esfuerzos por mantener un sector exportador, principalmente de bienes manufacturados, entre los que figuran joyería en oro, confecciones y productos de madera. La mayor parte de las ventas paceñas al exterior (72%) la concentraban diez empresas y, de éstas, tres superaban el 50% del volumen de ventas. En 2005, sin embargo, la mitad de las empresas exportadoras cerró sus puertas, debido a diversos factores, entre los cuales fueron relevantes los conflictos sociales; algunas de estas empresas migraron a otros departamentos del país o a países vecinos. Otra cadena productiva que se ha visto afectada es la actividad turística.

5. Territorios declinantes

Se trata de territorios que mantienen una situación privilegiada en cuanto a PIB per cápita pero que han tenido un lento crecimiento, perdiendo posiciones relativas y acercándose a los territorios de menor desarrollo. Son por tanto territorios que están retrocediendo en sus capacidades competitivas y que pueden demandar importantes esfuerzos de reactivación.

Cuadro IV.6
TERRITORIOS DECLINANTES Y
SECTORES DE MAYOR IMPACTO ECONÓMICO

Países	Territorios	Sectores	% PIB en Región	Cuociente Especialización	% efecto total debido al sector	% PIB en Región	Cuociente Especialización	% efecto total debido al sector
						Industria		
Argentina	San Luis					63 a 55	2.4 a 2.3	-64,7
Bolivia	Santa Cruz	Silvoagropecuario	17 a 19	1.1 a 1.4	+41.2	18 a 14	1.1 a 1.1	+17.3
Brasil	Sao Paulo					43 a 33	1.3 a 1.2	-40,0
Chile	Magallanes	Minería	26 a 10	3.8 a 1.1	-92,9			
Colombia	Bogotá					22 a 16	1.2 a 1.1	-57,7
Ecuador	Pichincha	Silvoagropecuario	0 a 5	0 a 3.2	2300,0	25 a 22	2.5 a 3.8	3549,0
México	Quintana Roo	Comercio, Rest. y Hoteles	49 a 54	2.2 a 2.5	155,0			
Perú	Lima					14 a 13	0.8 a 0.8	-33,5

Fuente: Elaboración propia.

En este caso se pueden distinguir distintas situaciones, desde regiones que han perdido dinamismo, ya sea por el agotamiento de ciertos recursos naturales o por la pérdida de competitividad y/o de mercados de los mismos; es decir, hay una pérdida de ventajas comparativas, que pueden ser permanentes o pasajeras según sea la capacidad de reposicionarse; hasta regiones que han sido muy dinámicas, y que por ello han atraído fuertes procesos migratorios, lo que se ha traducido en un menor crecimiento del producto por habitante.

En primer lugar, regiones cuyo lento crecimiento está explicado por la pérdida de dinamismo del sector industrial (San Luis, Sao Paulo, Bogotá y Lima). En todos estos casos el sector industrial ha disminuido su participación en el PIB regional, en algunos casos fuertemente (Sao Paulo y Bogotá)⁶⁴.

En segundo lugar, regiones cuyo retroceso se explica por la brusca caída de la minería; como el caso de Magallanes, principalmente asociada a la explotación de petróleo.

⁶⁴ El caso de Bogotá es paradójico, y hace parte de un fenómeno nacional; el producto manufacturero pesa menos en el producto de la ciudad, pero pesa más en toda la manufactura nacional.

Por último, territorios cuyo lento crecimiento en el PIB per cápita por un crecimiento poblacional regional muy superior al promedio nacional, y no por la reducida tasa de expansión de las actividades económicas en el territorio (Santa Cruz, Pichincha y Quintana Roo). Es decir, son regiones de inmigración, donde la población crece más rápidamente que la actividad económica, que puede haber sido dinámica, como la fuerte expansión en el sector agropecuario e industrial de Santa Cruz; en Pichincha el sector silvoagropecuario con la producción de flores; en Quintana Roo la expansión económica asociada al turismo (Cancún).⁶⁵

5.1 Regiones declinantes emblemáticas

Magallanes (Chile)

La región de Magallanes, con una estructura económica especializada en pesca, minería y más recientemente en industria, ha tenido un crecimiento económico muy limitado en el período 1990-2002, lo que en, buena medida, se ha debido a la pérdida de dinamismo de la minería, particularmente asociada a la explotación de hidrocarburos, que en la región entraron en un fuerte proceso de agotamiento.

Sin embargo, las exportaciones, particularmente de productos alimenticios, de origen pesquero y químicos básicos que representan en torno al 2.5 % del total nacional, han crecido sistemáticamente, situándose muy por encima de las exportaciones per cápita nacionales. Asimismo, la inversión extranjera se ha ubicado muy por encima de los promedios nacionales per cápita en el período 1990-2000. Algo similar ha ocurrido con la inversión pública que, en términos per cápita, es 2.5 veces mayor que el promedio nacional. Ello no extraña, ya que como región extrema, esta zona del país goza de granjerías especiales.

Los ingresos de los hogares también se han mantenido por sobre las medias nacionales al igual que el gasto social y otros indicadores sociales. La región experimenta la mayor disminución de pobreza en el período 1990 – 2003, que pasa de 30% a tan sólo 12.3% de la población, constituyendo la región con las menores tasas de pobreza del país. Lo paradójico es, entonces, que siendo una región que ha tenido una notable declinación económica sus indicadores sociales se han mantenido o han mejorado notablemente, situación que contrasta con la de regiones que están creciendo sostenidamente. Ello, con pocas dudas, ha sido producto de políticas públicas explícitas que alientan a esta región extrema de Chile.

San Luis (Argentina)

La provincia de San Luis tuvo en el período 1990-2001 un decrecimiento anual promedio de 1.5% de su PIB per cápita provincial. Altamente especializada en el sector de industrias manufactureras, que en 1990 concentraban poco más del 63% de su actividad económica, las mayores pérdidas de dinamismo están precisamente asociadas a esta actividad económica, que para el año 2001 había reducido su participación a 55% del PIB provincial.

El alto dinamismo industrial de San Luis se empieza a manifestar a partir de 1982.⁶⁶ Se estima que durante la década de los ochenta el PIB cuadruplicó su valor, destacándose el sector industrial, bastante diverso, que en ese período creció veintiocho veces. Sin embargo, la mayoría de las industrias asentadas en la provincia continuaron teniendo la administración, la comercialización y el poder de toma decisiones concentrado en Buenos Aires. Por otra parte la dimensión exagerada de los beneficios obtenidos permitió una rápida amortización de los costos de la inversión, lo que sumado a la inexistencia de relación entre las empresas y la producción primaria local, creó vínculos

⁶⁵ La población de este estado mexicano creció en el período 1993 - 2003 a una tasa promedio anual del 5.5%.

⁶⁶ Con la entrada en vigencia de las leyes nacionales (20560 y 22702) que conforman el Régimen de Promoción Industrial, que pretendía inducir desde el Estado Nacional un proceso de industrialización que cambiaría radicalmente la estructura económica provincial, pasando a ser el sector secundario el de mayor envergadura

muy débiles (“fabricas con rueditas”). Habiendo pasado la “burbuja industrial” de la provincia, comienzan a verse signos de decaimiento como el cierre de fábricas y la expulsión de gran cantidad de personal empleado, especialmente de aquellos no calificados (Gutvay, 2002). Entre 1990 y 2001 hubo una fuerte caída en la productividad media de la provincia, a pesar de lo cual ésta se mantuvo 50% por sobre el promedio nacional. Sin embargo, las exportaciones per cápita se incrementaron en el período 1990-2004.

La tasa de pobreza disminuyó notablemente entre 1991 y 2001 pasando de 18.7% a 13% de la población (nivel inferior al promedio nacional); la tasa de mortalidad infantil cayó considerablemente, así como el déficit de vivienda que bajó a un escaso 4% para 2001. El gasto social público, quizás como sustento de estas mejoras, aumentó considerablemente entre 1994 y 2004, pasando de \$788 por persona a \$1.233 por persona.

Es decir, se trata de un caso de contrastes en el que, a pesar de la pérdida de dinamismo de la economía provincial, principalmente atribuido a la caída del sector industrial, algunos indicadores sociales han mejorado notablemente.

Santa Cruz (Bolivia)

Santa Cruz es la economía más grande y diversificada de Bolivia, que para el año 2004 representaba 31.2% del PIB nacional. Entre 1990 y 2004 se expandió a una tasa promedio anual de 4.6%, por encima del promedio nacional, y el segundo mayor crecimiento entre los departamentos del país. En cambio, el PIB per cápita departamental creció a una tasa promedio anual de 0.1%, por debajo del promedio nacional. Esto se debe a que Santa Cruz tuvo en ese período el mayor crecimiento poblacional del país, que llegó a 4.5% promedio anual, sinónimo de grandes flujos de inmigración de personas.

Sin duda este crecimiento poblacional ha originado problemas sociales, al ser su flujo mayor que la creación de puestos de trabajo estables y formales, pese a los esfuerzos desarrollados en este sentido. Asimismo, la dotación de servicios básicos de salud y educación no ha sido suficiente. A pesar de ello, Santa Cruz presenta mejores condiciones de vida que otros departamentos de Bolivia, motivo por el cual el flujo migratorio continúa manteniendo elevadas tasas de crecimiento en detrimento de los servicios básicos.

Los sectores más dinámicos del departamento en el período 1990-2004 fueron el silvoagropecuario, que incrementa su participación en el PIB departamental de 17.7% a 19.2%, la industria manufacturera, el comercio y los servicios de administración pública. Buena parte de la dinámica de crecimiento departamental estuvo determinada por el amplio y constante desarrollo registrado en la agroindustria, impulsada por la creciente producción de soya, algodón y caña. La evolución de la economía de Santa Cruz ha estado fuertemente relacionada con el incremento de la inversión, en especial la inversión privada productiva, que permitió aumentar el crecimiento del producto regional e iniciar una mayor diversificación de la actividad productiva. El departamento, se ha mantenido en torno al 30% de captación de inversión extranjera directa.

Otro aspecto sobresaliente es el liderazgo de la región en términos de exportaciones. En promedio para el período 2001-2003, Santa Cruz efectuó el 50% de las ventas del país al exterior. En 2003, las exportaciones cruceñas alcanzaron 881 millones de dólares americanos, 138% de lo que exportaba en 1990. Asimismo, entre 1990 y 2004 el perfil exportador del departamento se ha modificado de manera significativa. Las exportaciones de productos industriales incrementaron notoriamente su participación, de 23% a 51% del total exportado, y se redujo la participación de las exportaciones de hidrocarburos y minerales, que pasaron de representar 62% en 1990 a 45% en 2004. Pese al significativo crecimiento de las exportaciones, una asignatura pendiente es la diversificación de la oferta exportadora del departamento, pues 41% del total de ventas de Santa Cruz al exterior está constituido por semillas, haba y productos derivados de la soya.

A pesar de su enorme crecimiento poblacional, la pobreza, aunque persiste alta, ha disminuido desde 60.5% en 1992 a 38% en 2001, muy por debajo del promedio nacional, lo que constituye la mayor disminución en el contexto boliviano. Asimismo, el ingreso promedio de los cruceños se estima en 39% por sobre el promedio nacional.

Como se ha comentado, se trata de un polo económico que no aumenta su PIB per cápita porque está atrayendo mucha población. Se puede decir que es un caso muy cercano a lo que fueron las grandes ciudades durante la época de industrialización sustitutiva y acelerada urbanización en América Latina y el Caribe en los años 50 y 60.

Sao Paulo (Brasil)

El Estado de Sao Paulo es virtualmente el mayor centro industrial, comercial y financiero de América Latina, para algunos equiparable a otras metrópolis mundiales. En 2002 la economía del estado de Sao Paulo representaba 33% de la economía brasileña y, si se considerara separada de Brasil, sería la tercera economía más importante de América Latina. Por tanto, resulta algo desconcertante que este estado sea “declinante”. Esto se explica porque Sao Paulo ha venido disminuyendo en forma importante su participación en el PIB nacional, que para 1990 se ubicaba en 37% del total nacional, lo que ha sido provocado por una tasa de crecimiento promedio anual de sólo 2% para el período 1990-2002, por debajo del promedio nacional. Esta caída ha estado principalmente explicada por la enorme disminución en la industria manufacturera, que de representar 43% del PIB estadual en 1990 pasó a 33% en 2002, y de 45% de la industria nacional en 1992 pasa a 40,5% en 2002.

La composición del parque industrial paulista es compleja. La concentración de la industria estadual en el área metropolitana es muy significativa: 82% de las unidades, 85% de los ocupados y 90% del valor agregado en el año 2000. A pesar de ser el más importante y complejo parque industrial de América Latina, con verdadera capacidad de producción y de difusión de innovaciones, algunos problemas dificultan su desarrollo más acelerado. El proceso de desconcentración industrial y económica se comienza a producir desde la década de 1970, pero sólo en las décadas de 1980 y 1990 se hace aún más visible. Se considera que uno de los factores responsables por la pérdida de competitividad, particularmente de la Región Metropolitana de Sao Paulo, lo constituyeron las “deseconomías de aglomeración” debidas a la excesiva concentración de la industria y de otras actividades productivas, generando un aumento en los costos de transporte, precio de terrenos, salarios, arriendos, etc., además de problemas que afectan indirectamente a la producción, como transporte deficitario, congestión, contaminación, y pérdida de la calidad de vida asociada al aumento de la violencia urbana.

La región metropolitana de Sao Paulo continúa siendo el principal centro económico del país debido a que los servicios ligados a la administración de las grandes empresas, propaganda y mercadotecnia y el sector financiero continúan en la metrópoli. Así, aunque exista la problemática urbana señalada, la metrópoli concentra una importante infraestructura en telecomunicaciones, servicios de hotelería, locales para convenciones, además de innumerables instituciones de enseñanza superior y laboratorios de investigación en cantidades inexistentes en otras áreas del país. A pesar de que el Gran Sao Paulo atrae pocas plantas industriales nuevas, continúa manteniendo las sedes y centros de decisión de prácticamente todas las empresas que transfirieron unidades productivas hacia el interior o a otros estados del país. Se trata de un proceso “natural” ya experimentado por las grandes metrópolis de los países desarrollados y en parte “responsable” de que haya habido convergencia en ellos. Lo particular de este caso es que la difusión de este crecimiento se ha restringido al sur y centro del país manteniendo la segregación del norte: se podría denominar un caso de difusión “segmentada”.

En otros indicadores económicos, sigue manteniendo una alta participación en las exportaciones nacionales (más del 35%), concentra invariablemente, para los años 1995 y 2000, el

66% de la inversión extranjera, y tiene un ingreso de los hogares muy superior a la media nacional para el año 2002.

Sin embargo, como factores negativos, el índice Gini de distribución de ingresos aumenta entre 1990 y 1999, las tasas de desocupación se mantienen altas y, lo que más sorprende, el nivel de pobreza pasa de 13% en 1990 a 30% en 2004, lo que significa un deterioro alarmante. Es decir, a pesar de mantener su poder económico, la caída de la actividad ha redundado fuertemente en el deterioro de sus indicadores sociales, lo que sitúa a São Paulo en una posición de retroceso.

Bogotá (Colombia)

Bogotá, ciudad capital de Colombia, es una expresión paradójica de la clasificación.⁶⁷ Se caracteriza por tener la estructura productiva más diversificada del país y contribuye con aproximadamente 22% de la actividad económica nacional, porcentaje que disminuyó levemente entre 1990 y 2003. En este período la economía de Bogotá creció a una tasa promedio anual de 2.4%, por debajo del promedio nacional que alcanzó 2.7%. El PIB per cápita decreció (-0.2% promedio anual) para igual período. Sin embargo y a pesar de ello, el PIB per cápita promedio de la región ha estado siempre por encima del promedio nacional, aunque la ventaja cae de 63% en 1998 a 43% en 2003.

En el periodo 1990-2003 las mayores pérdidas han estado concentradas en los sectores industria manufacturera y construcción, los mismos que pasaron de representar 22% y 9% de la economía distrital en 1990 a tan sólo 16.6% y 5.5% de la misma, respectivamente, para 2003. En cambio, el comercio tuvo un crecimiento acelerado, así como otras actividades terciarias, las mismas que, en conjunto, han llegado a contribuir con el 70% del total del PIB departamental. Para 2003 el PIB industrial de Bogotá fue 25% del PIB industrial del país, participación que ha venido disminuyendo paulatinamente.

Este bajo dinamismo económico también se ha expresado en que los indicadores de pobreza se han elevado fuertemente entre 1996 y 2000 pasando de 37.8 a 49.6% de población pobre. Este resultado se presenta simultáneamente con un aumento mayor de la pobreza a escala nacional y con una reducción de la pobreza por NBI en la ciudad.

6. Algunas conclusiones

Del análisis realizado se concluye que los territorios que están creciendo en América Latina, que no necesariamente desarrollándose, son los que se han podido insertar bien en la economía mundial, ya sea a través de sus recursos naturales, renovables o no renovables, a través de procesos exportadores asociados a industrialización manufacturera mayormente liviana, o de alguna industria más sofisticada, principalmente en México y Brasil, y a través de centros metropolitanos articulados a la economía mundial a través de la provisión de servicios financieros, comerciales y turísticos.

En la mayor parte de estas situaciones ha primado la política de inserción internacional que cada país ha delineado, que ha constituido un marco de referencia objetivo para cada territorio. Esta política ha favorecido fuertemente a algunos territorios, al menos en crecimiento y, a otros, los ha afectado desfavorablemente según sus capacidades de inserción internacional. Las desviaciones a esta norma se explican por esfuerzos de gestión pública (local y territorial, según el caso), como los casos de territorios declinantes con buenos indicadores sociales, o por defectos, como en los territorios ganadores con malos resultados sociales.

⁶⁷ En el contexto colombiano, Bogotá ha dado pruebas de gran capacidad de reestructuración económica e institucional. El escalafón de competitividad nacional (Ramírez, Osorio y Parra, 2007) demuestra su liderazgo consolidado.

Con el ánimo de resaltar la heterogeneidad de situaciones, y en la perspectiva de entender la importancia de identificar políticas diferenciadas, según las distintas características de los territorios, una tipificación de las distintas regiones es la siguiente:

- **Territorios ganadores con recursos naturales exportables.** Son regiones mineras que tienen características de economías de enclave con dudosas capacidades de articulación local, y regiones agro-exportadoras que han modernizado fuertemente una parte de su sector agrícola. Aquí se pueden incluir territorios que han potenciado recursos locales latentes, normalmente primarios (salmón, flores, turismo). En los territorios mineros, pero también en los agroexportadores, continúa vigente la inquietud sobre las posibilidades que tienen, territorios y sectores, para generar sinergias positivas (encadenamientos) con el resto del tejido económico local.
- Territorios ganadores que han dinamizado fuertemente el sector industrial manufacturero. En particular en la producción con base en maquila en México (Coahuila, Guanajuato) y en Brasil (Amazonas).
- Territorios ganadores que albergan áreas metropolitanas, capitales financieras y de servicios (Buenos Aires, Brasilia).
- Territorios perdedores con economías rurales de baja productividad. Son territorios tradicionalmente pobres, que siguen siendo pobres (Chocó-Colombia, Chiapas-México, Araucanía-Chile, Beni-Bolivia). La cuestión esencial en estos lugares es el tipo de políticas, normalmente de carácter compensatorio, que se podrían identificar para generar algún efecto, ojalá multiplicador, sobre estos territorios excluidos con economías rezagadas. Se trata, probablemente, de acciones que comienzan por el fortalecimiento del capital humano y de infraestructura.
- Territorios de fuerte base agropecuaria que han perdido o han retrocedido en sus capacidades competitivas (Risaralda-Colombia, con una fuerte base cafetera) y que requiere ser reimpulsada.
- Territorios perdedores que se han desindustrializado fuertemente (Bío-Bío-Chile, San Luis-Argentina, Bogotá-Colombia), donde hubo importantes procesos de industrialización y que, producto de la apertura, no han logrado reconvertir sus economías. Una variante se presenta en el caso de la deslocalización industrial (Sao Paulo-Brasil).
- Territorios perdedores que han retrocedido en sus capacidades competitivas, debido al incremento de la inseguridad social y el surgimiento de polos alternativos (La Paz-Bolivia, Guerrero-México).

Esta tipificación muestra los grados de dificultad y mayor complejidad que tiene la identificación de políticas regionales diferenciadas para todo este tipo de situaciones, sea para mantener una posición competitiva alcanzada o para incentivar procesos de crecimiento y desarrollo allí donde no han ocurrido.

En ninguno de los casos exitosos de crecimiento se advierte una evidente política explícita y deliberada de desarrollo regional que haya sido orientada desde el estado nacional. A los territorios que les “va bien”, no deben esta condición a que el estado nacional hubiera propiciado políticas de desarrollo regional que tengan como resultado esta situación. Tampoco parece haber políticas explícitas de corrección de disparidades, de corte compensatorio territorial, que atiendan o se preocupen de las regiones más deprimidas. Lo anterior no significa que, desde otro punto de vista, no haya habido políticas de crecimiento que han generado integración de ciertos territorios a la economía mundial y nacional, lo que explica el surgimiento de algunos grandes polos primario exportadores, como resultado de políticas regulatorias, financieras, comerciales y de inversiones en infraestructura de corte nacional.

Por tanto, una conclusión central, que no deja de generar una cierta frustración, es que en las dos últimas décadas, no parecen haber en América Latina y el Caribe políticas explícitas de desarrollo regional desde la escala nacional.

V. Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial

Este capítulo pone en evidencia la enorme brecha prevaleciente entre el mundo de la teoría del desarrollo económico local y la práctica concreta, institucional, política y financiera, de las acciones conducidas por los estados de América Latina y el Caribe en el campo de las preocupaciones generadas por las disparidades económicas territoriales. Las elaboraciones teóricas y las propuestas de política no deben continuar construyéndose a espaldas de estas prácticas y de sus impactos. Para tal efecto, el ILPES diseñó y llevó a cabo una investigación comparativa en diez países sobre Políticas e Instituciones para el Desarrollo Económico Territorial en América Latina y el Caribe (Recuadro V.1).

Mientras que en el mundo de la teoría y de la producción académica, conceptos y paradigmas como el desarrollo endógeno, la competitividad territorial, la innovación y la sociedad del conocimiento, han tenido un claro predominio, y han sido elaborados y construidos acompañados de la teoría del desarrollo económico local, la práctica política, institucional y financiera ha estado marginalmente influida por ellos. El binomio descentralización/federalismo⁶⁸ se ha impuesto como

realidad mayor, diluyendo en unos casos, mezclándose en otros, o sustituyendo en la mayor parte de ellos, el abrigo conceptual ofrecido por la teoría del desarrollo económico local.

⁶⁸ En la literatura especializada se oscila en el empleo de los términos de *devolución* y *descentralización* alude al proceso de fortalecimiento político, institucional y económico de lo local, dependiendo de si esto se da en países federales o unitarios. En este documento se ha preferido el uso de un binomio para no diluir en un solo término las especificidades de dos tipos de realidad política diferentes, y para insistir en que tanto en uno como en otro, ha habido cambios institucionales mayores que han fortalecido la instancia local en las más diversas dimensiones de la vida social.

Más allá de si esta dilución, mezcla o exclusión es un error o un acierto, su existencia obliga a reconocer que las políticas de desarrollo económico territorial (DET), en sus alcances y limitaciones, deben ser estudiadas en forma integral, con las consecuencias simbólicas, institucionales, políticas y financieras desencadenadas a partir de la realidad creada por la preponderancia de este binomio descentralización/federalismo.

En términos prácticos, la principal consecuencia es la existencia vaga, en el discurso político y en la práctica institucional, de la conciencia acerca de la importancia de los problemas relacionados con las disparidades territoriales, y la consiguiente inexistencia de estrategias, encaminadas a confrontarlas. La mayor implicación de esta realidad es la imposibilidad de continuar hablando de la política regional, primero, porque ahora abarca apenas un pequeño fragmento de las políticas públicas relacionadas con el desarrollo territorial y, segundo, porque sus conceptos, estrategias y aplicaciones han cambiado. Consecuentemente, es necesario reconocer la existencia de una *familia de políticas de desarrollo económico territorial*, de la cual hacen parte, además del binomio descentralización/federalismo, las políticas de fomento productivo, de ordenamiento territorial, de innovación y desarrollo tecnológico, al lado de las cuales perviven igualmente las tradicionales políticas urbana y regional. Hablar de familia, significa reconocer su afinidad, obliga a integrarlas en procesos de conocimiento y evaluación integrales, y exige buscar fórmulas conceptuales y políticas que capitalicen su existencia, resuelvan sus posibles contradicciones y las pongan a operar de forma coherente y sinérgica. De allí la necesidad de hablar de *políticas de desarrollo económico territorial*, con el fin de generar la idea misma de la necesidad y la conveniencia de que ellas existan, como para que bajo su título se incluyan y se analicen aquellas formas de llevarlas a cabo, en diferentes momentos y espacios.

Recuadro V.1

POLÍTICAS E INSTITUCIONES PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO TERRITORIAL (DET) EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Para esta investigación comparativa realizada por el ILPES en el marco del Convenio con la GTZ, que ha tenido lugar entre 2004 y 2007, se escogió un grupo de países representativo de las diferentes regiones del continente, de sus diversas condiciones y características, mencionados de norte a sur: México, Honduras, El Salvador, Colombia, Ecuador, Perú, Brasil, Bolivia, Argentina y Chile. Los diez estudios nacionales han sido realizados bajo una guía uniforme, elaborada con recomendaciones metodológicas desarrolladas por especialistas en estudios de caso, y construida alrededor de la exploración de cinco dimensiones:

a) La construcción del discurso político y de política económica, así como la generación de nuevas reglas de juego para el conjunto de la sociedad. Se explora si durante los últimos quince años ha habido un discurso favorable al desarrollo económico territorial, entendido como la capacidad de una sociedad local para formular propósitos colectivos de progreso material, equidad, justicia y sostenibilidad, y movilizar los recursos locales endógenos necesarios para su obtención.

b) Establecer el contraste entre el discurso y la práctica, sus posibles divergencias, vacíos y convergencias. Adicionalmente, delimitar el universo de políticas públicas que en cada país se relaciona con el DET y conocer su grado de articulación.

c) La exploración del contraste entre discurso y práctica, se enfoca en una preocupación estratégica para las políticas territoriales: observar con mayor detalle los sectores con prácticas políticas relevantes al DET, y conocer el grado de articulación y coordinación mutua a nivel de lo nacional, lo regional y lo local. Se evalúa el grado de articulación y coordinación, y se hacen visibles las distintas arquitecturas organizacionales y financieras establecidas en los países para resolver la necesidad de garantizar una acción territorialmente coordinada de las políticas sectoriales nacionales.

d) Una exploración complementaria consiste en identificar cómo cada política sectorial territorializa su acción. Ante la desaparición de la política regional (acción nacional para difundir el crecimiento y el desarrollo del centro a la periferia de cada país), numerosas políticas sectoriales siguieron recurriendo a distintas formas de agrupación espacial (regiones, territorios) de los espacios nacionales, como una de sus estrategias de ejecución de políticas.

e) Finalmente, poner en evidencia los grados de autonomía y capacidad local de acción para el desarrollo económico, e identificar casos y procesos de DET destacables en cada país.

Fuente: Elaboración propia

El capítulo cuenta con ocho secciones. En la primera se da cuenta de la existencia de una familia de políticas territoriales, y se describe brevemente su contenido. En la segunda se establece que las políticas de descentralización y de consolidación del federalismo han sido la principal

plataforma doctrinaria, institucional y financiera a través de la cual se han incubado y evolucionado las preocupaciones recientes por el DET en América Latina y el Caribe. El propósito no es hacer un balance del estado actual del federalismo/descentralización, sino poner este binomio bajo el escrutinio explícito de las preocupaciones propias del desarrollo económico territorial: a pesar de que las políticas de federalismo/descentralización no coinciden ni se identifican con las de desarrollo económico local, le han creado un nuevo contexto institucional, político y financiero, satisfaciendo –al menos parcialmente- algunas de sus más profundas aspiraciones, pero también dando lugar al surgimiento de nuevas preguntas, vacíos y cuellos de botella. En la tercera sección se examina la relación entre descentralización/federalismo y las disparidades territoriales, y se establece que la primera es una condición necesaria pero no suficiente para disminuir las segundas. La cuarta sección pone en evidencia la multiplicidad de actores públicos que intervienen en desarrollo económico local y deriva implicaciones de política. En la quinta se pone en evidencia que, a pesar de la importancia de los esfuerzos realizados a través de la descentralización/federalismo, el interés nacional por los problemas territoriales no se ha agotado en ellos, sino que ha tenido significativas expresiones a través de la operación regionalizada de políticas públicas tanto sectoriales como transversales (pobreza, medio ambiente). La sexta sección examina la forma como las políticas sectoriales nacionales “bajan” a lo local y lo territorial. En la séptima se examinan las condiciones institucionales y de política a través de las cuales lo local y lo territorial participan como agentes de su propio desarrollo. La octava sección destaca las principales conclusiones y avanza algunas propuestas de política que surgen de todo el capítulo.

Aunque en algunos países comienzan a emerger políticas de desarrollo económico territorial propiamente dichas, coherentes, articuladas, con un objetivo claro, no es posible hablar de su existencia generalizada. La práctica política e institucional ha ido construyendo un amplio universo de acciones especializadas y sectoriales, algunas con propósitos de transversalidad e integralidad, pero que, en la práctica, se desconocen las unas a las otras y actúan de forma dispersa. Este balance, aparte de lo agrio de la desconexión, aporta lo dulce de una presencia que da testimonio de un interés creciente, por el desarrollo económico territorial, ofreciendo la posibilidad y la oportunidad de construir una intervención diferente, mas eficiente y eficaz.

La teoría del desarrollo económico local introdujo una innovación mayor que debe perdurar y consolidarse: la convicción de asumir protagonismo local en la búsqueda del desarrollo. No obstante las ausencias y preocupaciones mayores, las disparidades dejaron de acortarse; las áreas de intervención (macro infraestructura básica) e interlocución política (local-regional-nacional) claves se dejaron fuera; y emergieron nuevas institucionalidades y preocupaciones afines (medio ambiente, pobreza, empleo). La acción colectiva contemporánea debe superar esta atomización, debe confrontar retos que han sido soslayados y requieren, por consiguiente, la construcción de un campo conceptual y de política que lo incentive y lo propicie. En ese sentido, conviene acoger una *Política de Desarrollo Económico Territorial*, fundada en la necesidad de una respuesta original en el diseño específico que adopte en cada país, pero universal a la región en términos de los desafíos que se plantea: coordinar y armonizar desde lo nacional la política pública regionalizada, trabajar mancomunadamente entre la Nación, la Región y lo Local, y generar acuerdos acerca del necesario e indispensable protagonismo de los territorios en la búsqueda de alternativas de desarrollo. Lo que se propone no es una receta, sino una reflexión desde lo nacional y en contacto permanente entre los pares en América Latina y el Caribe.

1. El nuevo universo: la familia de las políticas territoriales

En el Capítulo I se afirmó que, en la actualidad, por la variedad y amplitud adquiridas por las preocupaciones territoriales, más que una política regional, fórmula empleada durante el siglo XX,

debe acudir a una *familia de políticas territoriales*, que incluye, además de la descentralización/federalismo, el desarrollo local y la competitividad territorial, el ordenamiento territorial (ver recuadro V.2), y la regionalización de políticas transversales (ambiental, pobreza, ciencia y tecnología) y sectoriales (fomento productivo y desarrollo empresarial; ver recuadros V.3 y V.4).

A pesar de su heterogeneidad y diferencias, es legítimo agruparlas bajo esta denominación, debido a que todas y cada una de ellas confrontan desafíos en común: la necesidad de adoptar alguna forma de regionalización en sus fases de diseño y ejecución, el reto de trascender los límites de la especialización sectorial y funcional para obtener mejores resultados, y conseguir formas de trabajo mancomunado con instituciones y responsables de preocupaciones afines.

Recuadro V.2
ORDENAMIENTO TERRITORIAL, POLÍTICAS Y CONCEPTOS

Massiris (2002) hace un balance del estado del arte conceptual, legal e institucional del ordenamiento territorial en América Latina y el Caribe. A pesar de su origen reciente, pone de presente su ya muy amplia y variada presencia en el universo institucional latinoamericano. Aunque el mayor énfasis dado a esta política se relaciona con su papel regulador en materia del uso sustentable, eficiente y racional de los recursos naturales, en algunas versiones nacionales ha recogido las más tradicionales banderas de las políticas regionales convencionales, como el desarrollo regional y urbano armónico y equilibrado. La teoría, la institucionalidad y la práctica de política pública desarrolladas desde esta tradición, constituyen un referente y un interlocutor obligado para el desarrollo económico local.

El recuento de conceptos de ordenamiento territorial (OT) realizado por Massiris (2002:9-10), evidencia que se entiende como un intermediario para la obtención de objetivos mayores, definidos de muy variada forma.

Según las definiciones, hay tres grandes variantes:

a) En seis países, el OT se concibe clara y directamente relacionado con el desarrollo (integral, sostenible, socioeconómico): "...a fin de adecuarlo a las políticas y objetivos de desarrollo general..." (Argentina); "...con la finalidad de promover el desarrollo sostenible del país..."(Bolivia); "...de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico..." (Colombia); "...para lograr el desarrollo sostenible..." (Honduras); "Estrategia de desarrollo socioeconómico..." (México); "...objetivos fundamentales del desarrollo integral..." (Venezuela).

b) En seis países, el OT debe hacerse de acuerdo con criterios básicamente ecológicos y ambientales, o aún con una mezcla de estos últimos con otros de distinto carácter: "...proponiendo a un uso racional y sustentable del territorio..." (Chile); "...para prevenir y mitigar los efectos ambientales o socio-territoriales que acarrearán las actividades económicas..." (República Dominicana); "...debe coincidir con el desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio..." (Ecuador); "...haciendo el adecuado uso del suelo para la explotación racional y sostenible de los recursos naturales..." (El Salvador); "...de acuerdo con criterios económicos, culturales y de capacidad de carga ecológica y social..." (Costa Rica); "...dirigidas a contribuir en la utilización adecuada y planificada de los recursos naturales, distribución de la población, una economía más organizada y articulada..." (Nicaragua).

c) En Cuba se da una definición instrumental, mientras en Uruguay no se hace alusión a criterios específicos.

Fuente: Cuervo, 2006:2-3.

Otro de los referentes conceptuales e institucionales que aparecieron durante los años precedentes es el de políticas de fomento productivo, desarrollo empresarial y apoyo a la pequeña y mediana empresa. Estas políticas surgieron como parte de la evolución general que tuvieron las políticas industriales en América Latina y el Caribe a lo largo de los años 1990 (Recuadro V.3). Se trata, como en el caso anterior, de una tradición de política pública elaborada desde los gobiernos nacionales pero que, en algunos países más que en otros, ha ido desembocando en la búsqueda de estrategias locales y regionales, como medio para obtener intervenciones que integren de forma coherente, eficaz y eficiente, las acciones particulares y especializadas. Independientemente de si poseen una perspectiva territorial, estas políticas y sus acciones se han constituido en referente obligado para las iniciativas locales de desarrollo económico.

Recuadro V.3
POLÍTICAS DE FOMENTO PRODUCTIVO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Las reformas de los años 1980 y principios de los 1990 tuvieron varias implicaciones en materia de política industrial: el estado se hizo más pequeño, con menos poder discrecional, actuando bajo más claras restricciones, con mayor transparencia; la presencia de poderosos ministerios de planificación disminuyó significativamente y dio lugar a una red de agencias especializadas con papeles específicos.

Sin embargo, desde mediados de los años 90, y ante la ausencia de los resultados esperados de las reformas, emergió un *nuevo tipo de política industrial*, adoptada simultáneamente por un gran número de países; se anunciaron planes, programas o políticas explícitas de mediano plazo para el sector industrial. Emergieron dos grandes paradigmas de política, la de orientación a la demanda y la estratégica.

El caso colombiano es una buena ilustración del primer enfoque, basado en un amplio diálogo público-privado, a través de diferentes espacios de concertación orientados a identificar las cadenas productivas, los instrumentos de acción y la distribución de responsabilidades. Experiencias similares se encuentran en Costa Rica, República Dominicana, Bolivia, Ecuador y Perú.

Brasil es un caso representativo del segundo enfoque; el gobierno central define y ejecuta su política a través de una serie de agencias, después de haber seleccionado un pequeño conjunto de sectores objeto de la promoción. Argentina, México y Venezuela pueden ser clasificados en este grupo.

En la actualidad, las políticas de desarrollo productivo cubren un conjunto muy diverso de elementos: comercio, inversión, ciencia y tecnología, micro-pequeñas y medianas empresas, capacitación y desarrollo regional. Este cambio se acompañó de una transformación en el área de la investigación y el desarrollo tecnológico, plasmada en reformas institucionales que tendieron a formalizar el sistema de ciencia y tecnología, separar programas de acuerdo con sus funciones específicas, aplicar un enfoque participativo y separar la ejecución, la programación y la promoción.

La evaluación de estas políticas requiere de información sistemática. No obstante, el escaso volumen de recursos que se les ha dedicado, es una clara expresión de la timidez de las políticas de desarrollo productivo. Los créditos otorgados por los bancos públicos de desarrollo, como porcentaje del PIB, alcanzan 2.8% en Brasil, 1.4% en Colombia, 6.5% en Costa Rica, 3.7% en México y 1% en Perú. En estas condiciones, solo Costa Rica aparece con un esfuerzo relativo semejante al de Corea del Sur (6.7%).

Fuente: Resumen elaborado a partir de Melo y Rodríguez-Clare, 2006.

La preocupación y las inquietudes relacionadas con que el crecimiento exportador regional no siempre se ha traducido en desarrollo, han sido recogidas en trabajos previos (CEPAL, 2004; Recuadro V.4), y refuerza la idea de *la indispensable presencia de una articulación política e institucional entre lo local y lo nacional* en el proceso de desarrollo. El protagonismo y la autonomía local son ingredientes indispensables, pero no suficientes: las acciones de política nacional en financiación de las inversiones, regulación de la asociación público-privada para ellas, y encadenamientos productivos son, no solamente parámetros básicos, sino también el contexto en medio del cual se puede generar, o también impedir, un medio propicio para la distribución territorial más equitativa de las oportunidades de desarrollo económico.

Recuadro V.4
DESARROLLO PRODUCTIVO EN ECONOMÍAS ABIERTAS

El entorno macroeconómico ha condicionado e incidido en el curso del desarrollo productivo latinoamericano más reciente. Suavizar el ciclo económico contribuirá a estabilizar las perspectivas de los agentes y estabilizar sus proyecciones de inversión; es esencial elaborar instrumentos financieros para la gestión de riesgos, reducir los costos de intermediación y financiar proyectos de inversión a largo plazo; mejorar los mecanismos regulatorios con incidencia sobre las diferentes modalidades de asociación público-privada y la movilización de recursos por parte de estos últimos; desarrollar una plataforma institucional que integre los objetivos ambientales al conjunto de las políticas económicas y sectoriales.

En términos de objetivos más específicos, se recomienda incentivar las exportaciones para contribuir al sostenimiento de la demanda de importaciones, indispensables para el desarrollo productivo de cada país, además de procurar aumentar la complejidad de su contenido tecnológico para potenciar positivos impactos estructurales, diversificar su composición y destinos e incrementar el valor y conocimientos agregados por ellas incorporados.

Las políticas de fomento exportador deben constituirse, para conseguir consistencia con estos objetivos, en estrategias de mediano y largo plazo. El desarrollo integral de las políticas comercial y de desarrollo productivo es fundamental para obtener simultáneamente éxito exportador y dinamización del conjunto de la economía.

“Estas interacciones deben promoverse en todos los niveles, pero es en el ámbito local y en el desarrollo de conglomerados productivos donde hay más probabilidades de que se produzcan sinergias positivas como resultado de estas medidas coordinadas” (p.53). Estas líneas de acción horizontal (conglomerados, PYMES, inserción internacional) pueden y deben ser complementadas con políticas más selectivas, como la creación de nuevos sectores que incorporen mayor cantidad de conocimiento y generen mayor valor agregado.

Finalmente, el alto grado de heterogeneidad en la estructura productiva de estos países sugiere una aproximación diferenciada de apoyos e incentivos en torno a tres grandes tipos de estrategia pública: inclusión, modernización y densificación. La primera pretende facilitar el tránsito de empresas del sector informal al formal; la segunda debe estar orientada a conglomerados productivos para mejorar los encadenamientos, la asociación entre pequeñas, medianas y grandes empresas y fortalecer estructuras productivas locales; la tercera apunta a incorporar más conocimientos en el tejido productivo nacional.

Fuente: CEPAL, 2004.

Un panorama semejante se halla cuando se estudian las dinámicas de descentralización y pobreza en América Latina y el Caribe (Cetrángolo, 2007: 31-35, a partir de diez estudios nacionales); se identifica un amplio conjunto de programas nacionales de combate a la pobreza, cumpliendo funciones propias o descentralizadas, y de programas locales cumpliendo funciones propias o nacionales, al igual que programas integrales a cargo tanto de los gobiernos centrales como locales. Al igual que en las políticas de desarrollo productivo, surge la necesidad de examinar las relaciones y acciones de coordinación entre distintos niveles de gobierno.⁶⁹

Finalmente, los diez estudios del ILPES sobre políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial (Cuadro V.1), ponen de presente la existencia de las políticas de desarrollo regional y urbano, componente esencial de la familia de políticas territoriales. Este balance indicativo, no exhaustivo, pone de presente la importancia que vuelven a adquirir las políticas de desarrollo regional emprendidas desde los estados nacionales, y la entremezcla que se va produciendo con políticas sociales (pobreza en Honduras), de descentralización (Perú) y de ordenamiento y desarrollo territorial (El Salvador).

Las preocupaciones contemporáneas por el desarrollo territorial en América Latina y el Caribe abarcan, como se ha visto, un amplio campo teórico, conceptual, y de políticas y de institucionalidad públicas. Las fronteras entre los distintos segmentos son difíciles de establecer, y en algunos casos son más arbitrarias que reales. No obstante, su evolución reciente ha estado marcada por la atomización y su desarrollo simultáneo. El conjunto comparte preocupaciones de base y es un punto de partida para la generación de sinergias y articulaciones. La política regional y

⁶⁹ “Es por ello que cualquiera sea el papel que en cada caso juegan los gobiernos locales, no debe subestimarse la necesidad de contar con instancias compensadoras y coordinadoras desde los gobiernos centrales. En varios de los casos estudiados se ha detectado la existencia de importantes iniciativas en este sentido. Es sabido que se trata de intentos que suelen chocar con dificultades de variado tipo, no obstante, la articulación de los programas es un aspecto que asegura el uso eficiente de recursos escasos con el mayor impacto sobre la equidad” (Cetrángolo, 2007:40).

urbana del siglo XXI se debe elaborar teniendo en cuenta la existencia de esta familia y nuevo universo de políticas territoriales.

Cuadro V.1
FAMILIA DE POLÍTICAS TERRITORIALES

Estrategias de desarrollo promovidas desde los Estados nacionales hacia los territorios. Conjunto de criterios, estrategias y herramientas de intervención pública conducidas por el gobierno central, con el propósito de corregir brechas de desarrollo entre las diferentes jurisdicciones de un mismo territorio nacional o dar respuestas a problemas específicos de regiones determinadas.

México. Oficina de la Presidencia para la planificación estratégica y el desarrollo Regional- Sistema Nacional de Planeación para el Desarrollo Regional implementado durante el Gobierno Fox (2000-2006).

Establece cinco mesoregiones, que abarcan los 31 estados federados y el DF

Paralelamente, las Secretarías del Gobierno Federal utilizan recortes territoriales diferentes a la Oficina de la Presidencia para bajar sus propias políticas a los territorios (González, p.85).

Colombia. Departamento Nacional de Planeación (DNP)- Sistema Nacional de Planeación (SNP).

El DNP coordina el sistema de políticas nacionales sectoriales, y lo hace con las organizaciones de la administración pública que tienen presencia en los niveles intermedios y locales.

El SNP tiene por objetivo consolidar los planes de desarrollo económico y social con base en procesos de planeación participativa en cada uno de los niveles de gobierno (Caicedo, p.103).

Honduras. Comisionado Presidencial para la Reducción de la pobreza-Estrategia de Reducción de la Pobreza.-

El Comisionado Presidencial se crea en 2006, con rango de Ministro. Busca mejorar la ejecución de fondos destinados a la Estrategia Nacional y derivar fondos a través de las Municipalidades (García, p.63).

Brasil. Política Nacional de Desarrollo Regional (PNDR) implementada durante el primer gobierno Lula (2003-2006).

Abarca todo el país, pero reconoce múltiples escalas regionales, aunque prioriza las mesoregiones. Cuatro institucionalidades territoriales apoyan las políticas: el Ministerio de Integración a través de los Foros de Mesoregiones; el Ministerio de Desarrollo Agrario a través de los Consejos Territoriales Sustentables; el Ministerio de Desarrollo Social a través de Consorcios para la seguridad alimentaria; y el Ministerio de Ciudades a través de Consejos de Ciudades (Vieira, p.14).

Chile. Estrategia para el desarrollo regional durante el Gobierno Lagos (2000-2006).

Programa de Mejoramiento de la Gestión Territorial Integrada y la suscripción de contratos (convenios, marco) entre las regiones y los sectores para planificar inversiones (Rufián, p.21-22).

Argentina. Sin presencia de una estrategia nacional.

En el marco de un sistema federal de gobierno, existen procesos en los cuales el Ministerio de la Producción a través de las Agencias de Desarrollo Productivo, el Ministerio de Desarrollo Social a través de los Consejos Consultivos, y el Ministerio de Trabajo a través de los Acuerdos territoriales, crean instancias locales con representación de los distintos sectores (Costamagna, p.20).

Perú Consejo Nacional de Descentralización-Plan de Descentralización.

Establecido durante el Gobierno Toledo (2001-2006), se plantea como objetivo general "sentar las bases estructurales del proceso de descentralización, poniendo en marcha una Estrategia territorial de desarrollo nacional que se nutra de iniciativas locales y regionales" (Santillana, p. 38).

Iniciativas de desarrollo desde los gobiernos locales (o intermedios) que buscan la activación de sus economías, su recomposición, su inserción internacional y su transformación.

Brasil. Destaca el **Estado Rio Grande do Sul** con los Consejos Regionales de desarrollo económico y social (COREDES), que tienen por objetivo promover el desarrollo regional sustentable. Sus acciones se articulan hacia arriba, respetando los recortes territoriales de mesoregiones establecidas por el Gobierno Federal, y se articulan hacia abajo con los Consejos Municipales de Desarrollo Económico y Social (COMUDES) (Vieira, p. 47).

El Salvador. Los **municipios** han evolucionado en temas de desarrollo local referidos a: **capacidad financiera, calidad de gestión, participación ciudadana y asociatividad municipal**. A través de los Fondos de Contrapartida para el desarrollo local, que comenzaron a funcionar en 1998, se involucran el gobierno local, la población organizada y las empresas. Sus proyectos se vinculan a infraestructura, servicios, medio ambiente y saneamiento (Vega y Quiteño, p.142-147).

Bolivia. Desde 2003, con apoyo de la cooperación internacional (Suiza y Canadá) se ha elaborado una propuesta de creación de una unidad técnica al interior de los **gobiernos municipales** (Unidad de Promoción Económica Municipal-UPEM), como herramienta de apoyo a la gestión del desarrollo productivo de los municipios (Muñoz, p.122).

El ordenamiento territorial como estrategia nacional de desarrollo

El Salvador. Desde 2001 se empieza a elaborar el **Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial**. Su objetivo es mejorar la competitividad y sostenibilidad del territorio, y se definieron tres regiones para ello (centro-occidente, norte y oriental). El componente más importante del Plan es la infraestructura, fundamentalmente vial, considerada fundamental para la construcción del país, con numerosas ciudades articuladas, integrando aquellas aisladas y desconcentrando la capital, en la idea de formar un país –red (Vega y Quiteño, p. 126).

Fuente: Elaboración propia.

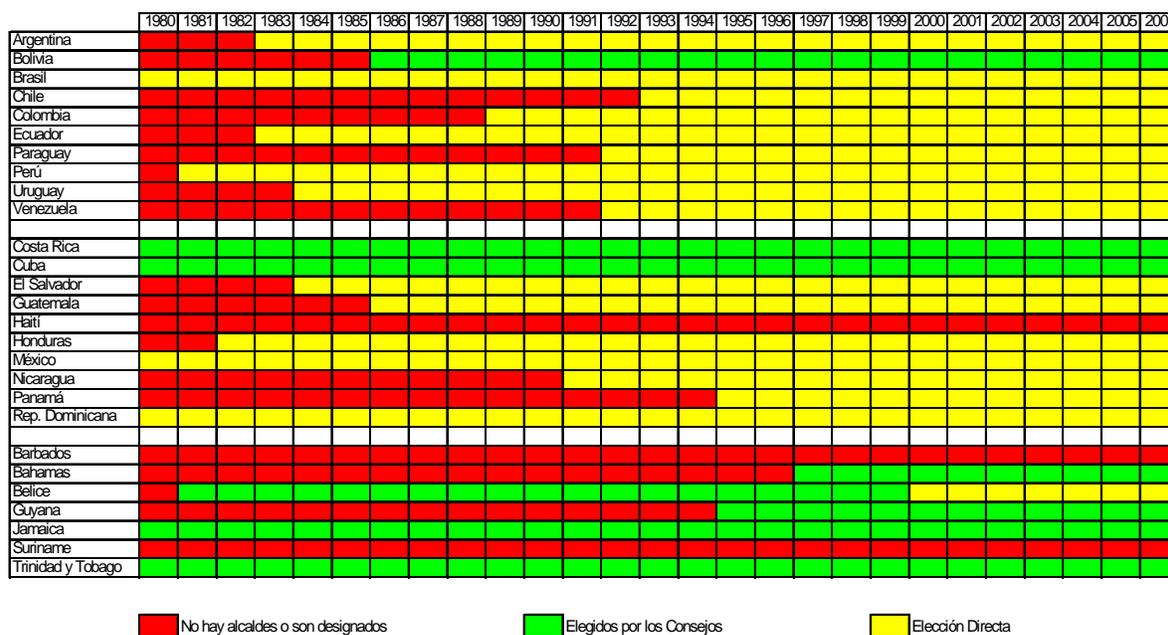
2. Descentralización/federalismo: plataformas y paradigmas de las preocupaciones territoriales

Las respuestas políticas e institucionales a las preocupaciones territoriales han tenido un desarrollo plural y diverso. No obstante, el binomio descentralización/federalismo ha sido crucial y constituye la plataforma y el paradigma alrededor del cual tienden a organizarse todas las demás y se hacen comprensibles los desafíos del conjunto.

Varias razones justifican el reconocimiento de su importancia estratégica: en primer lugar, los cambios desencadenados alrededor de estos procesos han transformado las reglas mismas del funcionamiento político fundamental de los países, replanteando las relaciones entre niveles territoriales del estado, modificando sus formas de funcionamiento financiero y desencadenando muchos otros procesos, algunos no previstos pero igualmente trascendentales; en segundo lugar, estas búsquedas han tenido expresiones muy concretas y específicas que van más allá del discurso y ponen en evidencia su significado: continuidad a lo largo del tiempo y la magnitud de los recursos públicos comprometidos por ellas.

El impacto profundo de la descentralización/federalismo sobre las reglas del juego básico de los sistemas políticos se aprecia el cambio radical en el carácter político de los gobernantes locales que, en el lapso de 25 años, pasan de ser principalmente designados por los poderes nacionales a ser principalmente elegidos por sus propios ciudadanos (Gráfico V.1).

Gráfico V.1
CONSTITUCIÓN DE LAS AUTORIDADES LOCALES

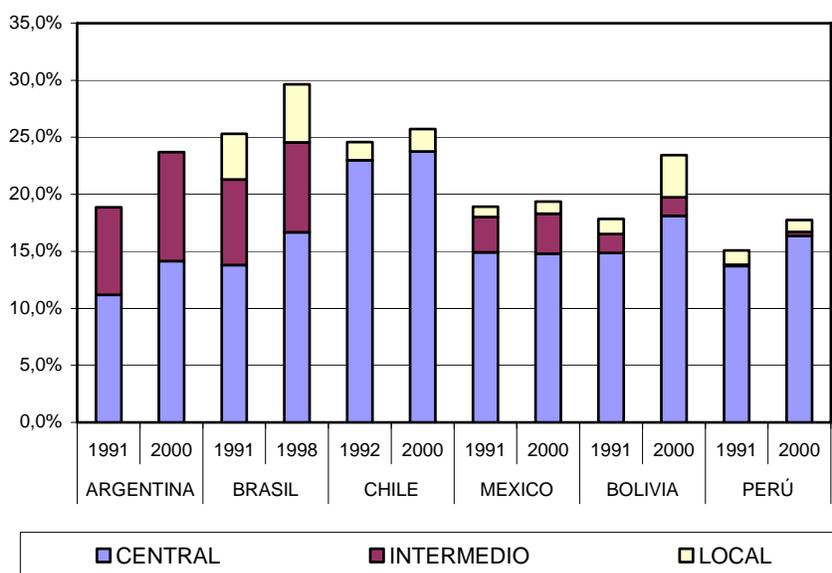


Fuente: Elaboración propia, actualización de ILPES, 2004:57.

Otra expresión concreta es la tendencia generalizada al crecimiento de la participación de los gobiernos subnacionales en la ejecución del gasto público en la mayoría de los sectores y una

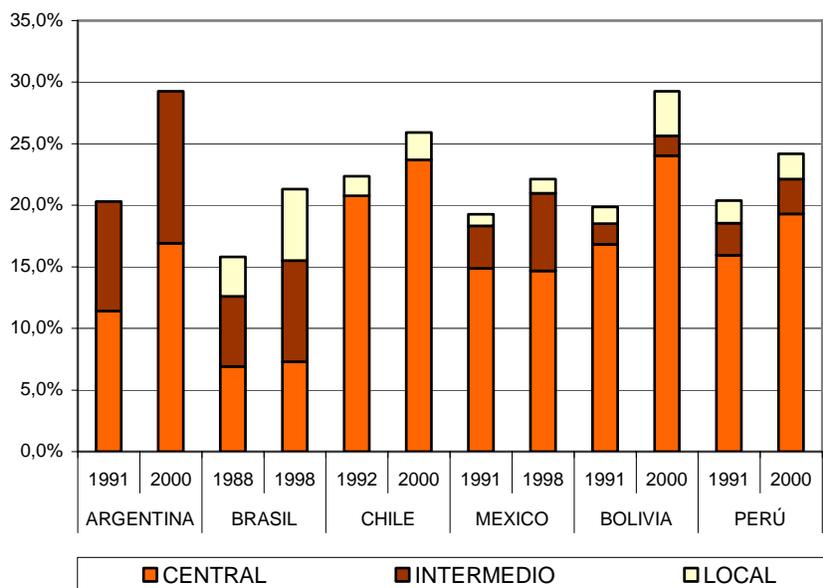
descentralización del gasto social (ILPES, 2004:57). Dependiendo de los países, en tanto hecho político y fiscal, el binomio descentralización/federalismo tiene una importancia muy variada. Hay, por una parte, una participación relativa muy diferente de los gobiernos nacionales en la recaudación de ingresos y en la ejecución de gasto público (Gráficos V.2 y 3). Por la otra, por grupos de países (federales y unitarios), es también muy distinto el balance entre niveles intermedios y locales. En Argentina, Brasil y México, la importancia política y fiscal de los gobiernos del nivel intermedio (provincias y estados) es muy significativa, y se refleja en la participación en los ingresos generados por estos niveles, que alcanzó 40.3% en Argentina en 2000, 26.5% en Brasil en 1998, y 18.1% en México en 2000. Esa situación contrasta con la de los demás países, incluido Venezuela que tiene organización federal, donde los gobiernos del nivel intermedio tienen menor peso relativo, por razones tanto políticas como fiscales (ILPES, 2004:58).

Gráfico V.2
INGRESOS TOTALES POR NIVEL DE GOBIERNO, CIRCA 1990 Y 2000^a
(en porcentajes del PIB)



Fuente: ILPES, 2004:61

Gráfico V.3
GASTOS TOTALES POR NIVEL DE GOBIERNO ^{a/}
(en porcentajes del PIB)



Fuente: ILPES, 2004:61

El binomio descentralización/federalismo constituye entonces la principal realidad política e institucional como se ha asumido el desarrollo territorial en América Latina. Ha sido tanto la forma como se entiende y la manera como se interviene. Adicionalmente, en cada país se entiende en forma distinta la articulación de la descentralización/federalismo con los desafíos del desarrollo económico local, al tiempo que la ponderación de sus componentes económico y político ha variado a lo largo del tiempo, como se desarrolla a continuación.

En la mayor parte de los países, las preocupaciones territoriales se abordan a través de y utilizando el filtro del binomio federalismo/descentralización. Incluso en Brasil y México, donde aparecen elementos adicionales; en el primero, la preocupación por la persistencia en las brechas de desarrollo entre las grandes regiones del norte y del sur del país; en el segundo, la permanente preocupación por los grados de concentración del poder económico en el Distrito Federal.

En esta aproximación predominante, la descentralización/federalismo aparece como una estrategia para mejorar el funcionamiento del estado, promover la participación ciudadana y fortalecer la democracia. En general, como una de las consecuencias más esperadas de todo lo anterior, se espera un mejoramiento en la calidad y cantidad de infraestructura básica local y en las condiciones de vida de la población que, así generadas, deberían propiciar el desarrollo económico.

No obstante, no en todos los países se piensa la descentralización como factor del desarrollo económico local, sino que se les considera dimensiones paralelas que podrían o no converger y complementarse (Chile, Ecuador); la descentralización aparece como condición necesaria, mas no suficiente para obtener los objetivos del desarrollo económico local. Con el correr del tiempo estas dimensiones estarían empezando a encontrarse y retroalimentarse, sin por eso perder cada una su singularidad (Chile, El Salvador, Colombia).

En las últimas décadas, el principal foco regional de estos procesos de descentralización/federalismo ha sido el municipio latinoamericano, que ha adquirido identidad

política propia y se ha convertido, principalmente, en un gestor muy importante del gasto social y de la provisión de infraestructura básica (ver Cuadro V.3). Adicionalmente, uno de los grandes logros de la descentralización/federalismo es haber acompañado el proceso de constitución de un mayor y permanente gasto social, que ha contribuido a mejorar condiciones de vida y a estabilizar el compromiso público en este tema. Sin embargo, las condiciones de autonomía relativa y protagonismo creciente así creadas han tenido un impacto muy diferente sobre la reducción de las brechas sociales territoriales.

Las disparidades económicas territoriales no han disminuido (capítulo II), incluso a pesar de que el diseño de las transferencias fiscales intergubernamentales tenga, en algunos casos, un sentido territorial compensatorio. En México, donde el sistema de transferencias fiscales es compensatorio,⁷⁰ “no ha sido suficiente para que los estados más pobres puedan registrar tasas de crecimiento económico más elevadas que las de los ricos” (Gamboa y Messmacher, 2002:27-31).⁷¹ En Colombia, la descentralización de servicios básicos como la educación, no tiene necesariamente, en términos de cobertura y calidad, un impacto territorial redistributivo: “los años que tienden a estar más asociados con un régimen centralizado registran menores tasas de crecimiento en escuelas (...); sin embargo, durante los años de régimen centralizado se dio una mayor reducción en las inequidades en instituciones educativas” (Bonet, 2006: 125).

Adicionalmente, la generación de recursos fiscales propios (en Colombia) es también fuente de aparición de desequilibrios crecientes, debido a las grandes diferencias en las capacidades económicas y de tributación territoriales (Barón y Meisel, 2004:175). Puede decirse que este es un resultado esperable: el componente de autonomía fiscal de la política de descentralización aplicada en Colombia ha estimulado la generación de recursos propios de parte de aquellos territorios que cuentan con las condiciones de base y con estructuras económicas apropiadas para hacerlo. No obstante, este aspecto de la política genera una acentuación de las disparidades aunque, por otra parte, tenga impactos positivos y deseables sobre el desempeño económico en general, pues pone en movimiento fuerzas y recursos locales que muy seguramente no se movilizarían en un estado de centralismo y subordinación fiscal como el que regía previamente a las reformas descentralistas.

⁷⁰ “Se mide la diferencia entre los recursos extraídos a los estados vía impuestos. Con base en dichas cifras se puede evaluar si el sistema tiende a canalizar recursos de los estados más ricos del país a los más pobres, lo que se denominaría sistema compensatorio” (Gamboa y Messmacher, 2002:13).

⁷¹ Esta afirmación se obtiene a partir de una exploración econométrica en donde el desempeño económico territorial se pone en función de diversos factores determinantes: “En contraste con determinantes como la distancia y la proporción inicial de manufacturas, el gasto público en sus distintas formas tiene un efecto muy reducido sobre el desempeño del estado en términos de producción y PIB per cápita, aunque es posible que el gasto de inversión federal tenga un reducido efecto positivo” (Gamboa y Messmacher, 2002:45).

Cuadro V.2
LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN Y SUS VÍNCULOS
CON EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

Argentina. Desde 1983 el Gobierno Nacional inicia la descentralización de algunos servicios, como educación y salud. La descentralización del gasto hacia las provincias se realizó sin una descentralización de igual magnitud en los recursos (Costamagna, 2006:41).

Bolivia. La Ley de descentralización administrativa (1995) establece atribuciones del Prefecto en el Departamento, entre las cuales están las referidas a formular y ejecutar proyectos de inversión pública, gestionar créditos para inversión y promover la inversión privada. El instrumento financiero de la descentralización ha sido la Política Nacional de Compensación, que establece parámetros de acceso a recursos de los Fondos (productivo, social y de desarrollo regional) a los gobiernos municipales y a las prefecturas.

Los gobiernos departamentales y municipales son responsables de ejecutar proyectos u obras de índole departamental o local, en el marco de los principios de subsidiariedad y concurrencia (Muñoz, 2006:44).

Brasil. Desde 1989 la preocupación gira en torno a las regiones. Durante Collor (1989-1992) se formulan políticas para regiones específicas; con Cardozo (1996-2003) aparece nuevamente lo regional a través de programas como Comunidad Activa, donde se buscaba promocionar el desarrollo local por medio del diagnóstico de potencialidades, capacitación y organización de actores sociales. Con el primer gobierno Lula (2003-2006) se hace especial referencia a la priorización de políticas regionales y se adopta un esquema de mesoregiones para bajar políticas de desarrollo hacia los territorios (Vieira, 2006:14-15).

Colombia. Con el Plan Nacional 1990-1994 se fortaleció el proceso de descentralización, para que pueda funcionar con más eficacia el estado central y los entes territoriales, y lograr un desarrollo económico y social sostenido. Los planes siguientes también consideran la descentralización como pilar fundamental para alcanzar la autonomía territorial, fortalecer la democracia y la participación de la sociedad civil (Caicedo, 2006:26-28).

Chile. Hasta antes del 2000 existen dos discursos y políticas paralelas: por una parte, el desarrollo económico y, por otra, el desarrollo territorial y la descentralización. Los avances en descentralización se han asegurado en torno a la reforma, modernización del estado y mejoramiento de la gestión gubernamental, dejando en un segundo plano el traspaso de autonomía y poder a instituciones que fueron creadas para el desarrollo de los territorios. La descentralización parece limitarse a lo fiscal, la buena administración de recursos transferidos, la modernización administrativa y la adecuada prestación de servicios públicos (Rufián, 2006:7-8).

En el Gobierno Lagos (2000-2005) se genera una nueva concepción en la que convergen la política de desarrollo económico y la descentralización. "Poner en práctica la idea de desarrollo endógeno conlleva el reconocimiento de la diversidad de nuestras regiones y de las sociedades que en ellas se han consolidado, reconocer las potencialidades y ventajas permite desarrollar una sociedad más justa – Ministra de Planificación" (Rufián, 2006: 20-21).

Ecuador. "La descentralización del Estado consiste en la transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero, de que son titulares las entidades de la Función Ejecutiva hacia los Gobiernos Seccionales Autónomos a efectos de distribuir los recursos y los servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales" (artículo 3 de la Ley No. 27, 1997). Esta Ley prevé la posibilidad de una mayor participación del sector privado y de los organismos seccionales en la formulación y ejecución de políticas e instrumentos de fomento productivo; sin embargo, la participación de los gobiernos locales siguió restringida a lo que tradicionalmente fueron sus competencias y niveles de intervención (Abdo, 2006: 52).

El Salvador. La descentralización del Estado es vista desde 1991 como mecanismo para lograr una mayor eficiencia, y como medio para consolidar la democracia. Una evolución en el concepto identifica en los últimos años a la descentralización como un medio para potenciar lo local (Vega y Quiteño, 2006:22).

La Secretaría Técnica de la Presidencia elaboró un documento en 1999 que contiene las disposiciones fundamentales para la modernización de las instituciones de gobierno, estableciendo, entre otros puntos: "las competencias y servicios que de acuerdo al ordenamiento jurídico correspondiente pertenezcan a la vida local, se transfieren a las municipalidades cuando éstas estén dispuestas a recibirlas, garantizando que se cumplirán o prestarán en iguales o mejores condiciones que las actuales" (*Ibidem*, 2006:43). Con esta política se reafirmó la descentralización como elemento que permite que los servicios lleguen a la población con oportunidad y calidad, fortaleciendo capacidades locales.

Honduras. A partir de 1993 se fijaron compromisos en torno a la descentralización: fortalecimiento de la autonomía municipal, descentralización, financiamiento municipal, capacitación y asistencia, participación ciudadana, ordenamiento territorial y liderazgo local.

En 2001 la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON) propuso e impulsó políticas y acciones para el proceso de descentralización y desarrollo local, que se condensan en el Pacto Nacional por la Descentralización y el desarrollo local, el cual se negoció con los candidatos presidenciales en la campaña electoral del 2005. Sus objetivos son: descentralizar los servicios públicos y el aparato fiscal; fortalecer y mejorar las capacidades de gestión municipal; y consolidar la democracia y la gobernabilidad en el ámbito local (García, 2006:51-53).

México. La política de descentralización prevé la desconcentración territorial y la reordenación de la economía nacional, la descentralización de funciones y de recursos entre niveles de gobierno, y la ampliación de la participación popular en la definición de políticas y programas.

Los objetivos y líneas de acción son: modificar la inercia del crecimiento de la ciudad de México, promover la incorporación de regiones al desarrollo nacional y movilizar la participación de la comunidad en el desarrollo regional (González, 2006:8).

Perú. En 2002 la ley de Bases de la Descentralización establece sus objetivos, regula la conformación de regiones y municipalidades, fija competencias en los tres niveles de gobierno y regula las relaciones del gobierno en sus distintos niveles. Entre sus objetivos se enumeran: desarrollo económico autosostenido, cobertura y abastecimiento de servicios sociales básicos, infraestructura social y económica, redistribución equitativa de recursos y potenciación del financiamiento regional y local (Santillana, 2006: 6)

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro V.3

FUNCIONES DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES EN ALGUNOS PAÍSES

	Educación	Salud	Agua y saneamiento	Vivienda	Transporte	Medio ambiente	Ordenamiento urbano y ornato	Otros
Argentina	Básica, polimodal y no universitaria	X	X		X	X	X	Previsión social
Brasil	Preescolar y básica	X			X		X	
Chile	Básica	X	X	X	X	X	X	
Colombia	Preescolar, básica y media	X	X	X	X	X	X	Cultura, deporte, empleo y desastres
Guatemala	Preescolar, primaria y alfabetización		X	X			X	Cultura y deporte
Honduras		X	X		X		X	
México			X				X	
Nicaragua		X	X		X	X	X	Cultura, deporte y comités de emergencia
Perú	Alfabetización	X	X	X				Empleo y fomento de empresas
Uruguay	Primaria, secundaria y preparatoria	X		X			X	Conservación de playas

Fuente: Cetrángolo, 2007:18.

Los casos nacionales examinados no dan pie para establecer generalizaciones, ni extraer patrones de comportamiento válidos para toda la región. Las motivaciones básicas de las descentralización han sido diversas (fiscales, políticas, sectoriales), se han dado en momentos diferentes, y han acudido a diseños fiscales variados (Cetrángolo, 2007). Aunque es muy conocido que el perfil del nuevo municipio latinoamericano es de “gestor social”, es bastante menos sabida la imposibilidad de establecer una equivalencia entre descentralización/federalismo y atenuación de las disparidades económicas territoriales. Se trata de un tema poco explorado pero de trascendental importancia para definir el curso futuro de las políticas de desarrollo económico territorial. Estos resultados ponen de manifiesto algo que, aunque hoy pueda parecer obvio, hace unos diez años no lo era: *la descentralización no es una política que necesariamente garantiza la disminución de las disparidades económicas territoriales*. Ella es, entonces, condición necesaria pero no suficiente para igualar las posibilidades de aprovechamiento de las oportunidades del desarrollo económico.

Los actores públicos

Así como desde el punto de vista sectorial, la tendencia predominante en el continente ha sido darle al municipio un perfil de gestor social, en lo territorial ha primado la delegación de funciones y poderes principalmente hacia los municipios y, en el caso de algunos países federales, hacia una combinación de municipios y gobiernos intermedios (estados o provincias). En términos de la repartición de competencias públicas para la promoción del desarrollo económico local en América Latina y el Caribe, la situación más común es la de responsabilidades compartidas, sin un marco preciso de elaboración de acuerdos intergubernamentales para su ejecución.

Las áreas de política pública que son parte de las dimensiones asociadas con la promoción del desarrollo económico territorial, y de la *familia de políticas territoriales*, contemplan actividades en infraestructura básica (vías, comunicaciones, energía), ordenamiento del territorio, fomento productivo (investigación y desarrollo tecnológico, capacitación y empleo, asociatividad, financiamiento, concertación público-privada, sistemas de información productiva), desarrollo de cadenas productivas, política de turismo, promoción de exportaciones, atracción de inversiones,

mejoramiento de la competitividad, agua potable y saneamiento, educación y salud, y vivienda. El tipo de participación que las tres instancias territoriales (nacional, intermedia y local) tienen en cada una de ellas, se componen de funciones de planeación, financiamiento y operación.

Se pueden identificar rasgos predominantes así como especificidades por país. Por lo general, los distintos niveles territoriales de gobierno comparten las diferentes funciones relacionadas con la promoción del desarrollo económico territorial. Este diseño legal y constitucional parece tener varias ventajas. En primera instancia, constituye un reconocimiento político e institucional de la amplitud de estas responsabilidades y, además, representa un llamado y una apertura de posibilidades de cooperación entre los distintos niveles de gobierno. En efecto, en seis de las diez áreas de intervención estudiadas (Infraestructura Económica Básica, Desarrollo de Cadenas Productivas, Promoción de Exportaciones, Atracción de Inversiones, Mejoramiento de la Competitividad y Educación) la figura predominante es la de competencias compartidas. En tres de ellas (Ordenamiento y Uso del Suelo, Fomento Productivo, y Vivienda) opera un esquema mixto, competencias compartidas y algunas funciones específicas con competencia estrictamente local. Solo en Agua y Saneamiento las competencias son principalmente locales.

De acuerdo con lo anterior, en los hechos se registra un protagonismo compartido de lo local y de lo territorial en la promoción del desarrollo económico. El desarrollo endógeno de los territorios debe seguir siendo el referente central del DET; no obstante, esta búsqueda debe realizarse tomando plena conciencia de la importancia de este escenario de “destinos cruzados”, en el que esa intención básica debe desenvolverse. *La dimensión de las relaciones intergubernamentales para la promoción del desarrollo económico emerge entonces como un aspecto que merece ser explorado y dar lugar a propuestas y salidas de política de conveniencia colectiva.*

3. La presencia nacional en el desarrollo económico local

Mientras en la teoría se discute si es pertinente la presencia de los estados nacionales en la promoción del desarrollo territorial, en la práctica es un agente activo. Más aún, de los tres niveles territoriales, la nación cuenta con la mayor cantidad de competencias autónomas en los diferentes dominios. Esta presencia y protagonismo nacional se ratifica en la densidad institucional de las acciones para el desarrollo económico territorial que se ejercen desde los gobiernos centrales.

De hecho, el interés nacional por la promoción del DET no se restringió durante estos últimos quince años a las políticas de descentralización/federalismo, sino que abarcó muchos otros ámbitos. Resulta estimulante e interesante constatar la existencia de una densidad institucional muy alta relacionada con estos temas. Este interés nacional se refleja en que, en cada país, por lo menos cinco ministerios poseen entidades trabajando en la promoción de aspectos específicos del DET: entre 10 y 12 ministerios en Colombia, Chile y El Salvador; entre 6 y 9 en Bolivia, Ecuador y Perú, y entre 4 y 5 ministerios en Argentina, Brasil, México y Honduras.

La relevancia de este esfuerzo, y su positivo impacto, hace surgir un nuevo desafío: la coordinación intersectorial a nivel nacional para el DET. La identificación de estrategias institucionales de coordinación⁷² intersectorial más importantes permite iniciar un debate necesario acerca de la manera como están funcionando y de los impactos que están teniendo (Cuadro V.7). Independientemente del carácter preliminar de esta evaluación, es evidente la importancia del convencimiento acerca de la necesidad de la mejor coordinación intersectorial nacional para el logro de mejores resultados en desarrollo económico territorial.

Cuadro V.7
INSTANCIAS DE COORDINACIÓN INTERSECTORIAL PARA EL DET

⁷² Recientemente se han iniciado trabajos acerca de las mejores prácticas y la relevancia de la coordinación, como dimensión relevante de la construcción institucional (Ramírez, 2006).

País e institución coordinadora	Desempeño
<p>Colombia: Departamento Nacional de Planeación (DNP) Esta institución coordina acciones en forma horizontal con las organizaciones públicas principales de nivel nacional. Cuenta como soporte con dos herramientas de apoyo: el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) que tiene a su cargo preparar, programar, ejecutar, monitorear y evaluar proyectos públicos de inversión, y el Sistema Nacional de Planeación (SNP) que tiene por objetivo consolidar procesos de planeación participativa en todos los niveles de estado.</p>	<p>El carácter de la planeación sigue siendo muy centralizado y responde más a la necesidad de obtener resultados macro y sectoriales, mediante la coordinación de diferentes autoridades e instancias responsables. En ocasiones se generan una superposición de funciones entre organismos públicos con igual poder de decisión que se interfieren o duplican (Caicedo, 2006: 106).</p>
<p>Chile: No existe una institución coordinadora. Existen instancias de articulación relacionadas con cada sector. Por ejemplo, el Comité Nacional de desarrollo productivo que es la unidad coordinadora nacional de ese sector (Rufián, 2006: 78).</p>	
<p>Ecuador: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) Organismo técnico, responsable de la planificación nacional; depende de la Presidencia de la República. Entre sus atribuciones, coordina la integración participativa de las unidades de planificación.</p>	
<p>El Salvador: Secretaría Técnica de la Presidencia (STP) Instancia donde se definen muchas de las líneas de trabajo a ejecutarse por otras instituciones de Gobierno. Entre sus funciones principales, coordina políticas de gobierno a cargo de las Instituciones Oficiales Autónomas (Quiteño y Vega, 2006:71).</p>	<p>La coordinación entre las instituciones es casi nulo; las que trabajan en el fortalecimiento de instituciones municipales no coordinan con las que trabajan en el fomento a la micro, pequeña y mediana empresa (Vega y Quiteño, 2006: 146).</p>
<p>México: Oficina de la Presidencia para la Planificación Estratégica y el desarrollo regional El Gobierno Fox (2000-2006) estableció una propuesta de articulación de acciones sectoriales y territoriales; creó el Sistema Nacional de Planeación para el Desarrollo Regional, estableció la Oficina de la Presidencia para la Planificación Estratégica y el desarrollo regional (dependiente de la Presidencia de la República), y dividió el país en cinco mesorregiones. Esta propuesta convivió con las de las distintas Secretarías, que cuentan con instancias para el establecimiento de relaciones entre ellas y con otros niveles de gobierno. 1. La Secretaría de Hacienda establece relaciones verticales y jerárquicas con el resto de las dependencias. Somete a consideración de la Presidencia propuestas de política en materia fiscal, de gasto público, precios y tarifas, y bienes del sector público; también el Plan de desarrollo, programas sectoriales, regionales y especiales. A través de la Unidad de Coordinación con entidades federativas, se formula la política de coordinación fiscal, participaciones federales y políticas de deuda pública. A través de la Unidad de ingresos propone la política de ingresos y de estímulos fiscales. A través de la Unidad de Inversiones, administra la cartera de programas y proyectos de inversión. La unidad de Política y Control presupuestario expide normas y metodologías a las que se sujetarán los niveles sectorial, institucional y regional. 2. Las otras secretarías de gobierno establecen relaciones horizontales entre sí: SEDESOL por medio de las Unidades de coordinación de delegaciones, de coordinación sectorial y general de microregiones, coordina autorizaciones de acciones e inversiones convenidas con gobiernos locales y municipales. La Secretaría de Economía establece relaciones con gobiernos estatales, municipales y dependencias federales, por medio de sus direcciones generales. La SERMANAT (Medio ambiente y recursos naturales), a través de la subsecretaría de Planeación y Política Ambiental, diseña, promueve planes y acuerdos a nivel nacional, y por medio de la Coordinación General de delegaciones y coordinaciones regionales establece relaciones con los gobiernos estatales y municipales. La Secretaría de Comunicaciones y Transporte orienta a través de sus Centros SCT las políticas sectoriales con gobiernos estatales y municipales (González, 2006: 75-76).</p>	<p>La Oficina de la Presidencia no cuenta con los recursos necesarios. A más de un año de funcionamiento, la única mesorregión donde los avances se hacen evidentes es en el centro del país. Las secretarías de gobierno federal no han mostrado gran interés ni disposición para participar en la implementación de proyectos de desarrollo mesorregionales (González, 2006: 85).</p>

(continúa)

Cuadro V.7 (conclusión)

INSTANCIAS DE COORDINACIÓN INTERSECTORIAL PARA EL DET

Brasil: Cámaras de Políticas de la Casa Civil y Plan Plurianual	A pesar de los esfuerzos de las Cámaras, las políticas sectoriales siguen siendo pensadas y ejecutadas con
--	--

<p>Las cámaras sectoriales en la Casa Civil de la Presidencia de la República promueven la articulación horizontal de las políticas sectoriales. La Cámara de Políticas de Integración Nacional acompaña al Ministerio de Integración Nacional en su programa de mesoregiones.</p> <p>El Plan Plurianual es el instrumento organizador y articulador de políticas públicas federales.</p>	<p>critérios e indicadores propios, relacionados con sus áreas temáticas, sin coordinación entre las distintas políticas sectoriales.</p> <p>Las indefiniciones de la Constitución Nacional y la complejidad de las relaciones políticas no permiten conferirle al PPA un estatus para garantizar la consistencia de acciones públicas en todas las esferas (Vieira, 2006: 47-48).</p>
<p>Perú: Consejo Nacional de Descentralización</p> <p>Organismo dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros. Su misión es sentar las bases del proceso de descentralización, poniendo en marcha una Estrategia Territorial del Desarrollo Nacional, que se nutre de las iniciativas locales y regionales y las articula en torno a grandes objetivos de desarrollo.</p>	
<p>Honduras: Secretaría de Gobernación y Justicia</p> <p>El sector público y sus acciones deben estar coordinados entre la Secretaría de Gobernación y Justicia, el Fondo Hondureño de Inversión social, el Programa de Asignación Familiar, el Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible y la AMHON (Asociación de municipalidades de Honduras).</p>	<p>Ninguna de estas instituciones realiza una coordinación nacional intersectorial (García, 2006: 150).</p>
<p>Bolivia: Foro Boliviano de Competitividad</p> <p>Espacio de concertación público-privado de políticas relacionadas con productividad y competitividad.</p>	<p>La Unidad de Productividad y Competitividad, creada como una unidad desconcentrada de análisis y estudio, no está legitimada políticamente para desempeñarse como coordinadora nacional (Muñoz, 2006: 99).</p>

Fuente: Elaboración propia con base en información de los estudios de caso nacionales.

4. Regionalización; de la nación a los territorios

Una parte importante de los sectores a través de los cuales los gobiernos centrales participan en el fomento del DET utiliza procedimientos y criterios de zonificación o de regionalización, que tienen justificaciones variadas, y que se sustentan en tres tipos de racionalidades que aparecen de forma aislada o combinada. En primer lugar, la más elemental, subdivide el territorio nacional en espacios de administración de los programas y de las políticas correspondientes, para garantizar una cobertura total del espacio nacional y de cada región, y agilizar el desempeño de funciones específicas. En segundo lugar, estos procedimientos se emplean para el manejo simultáneo de diferentes sectores que concurren en un mismo lugar, que comparten objetivos y finalidades, y necesitan, por consiguiente, de instancias de coordinación permanentes. En tercer lugar, se emplean para crear un espacio de articulación y de enlace entre la institucionalidad local y la nacional, sin que estas unidades adquieran autonomía ni entidad propia.

Existen múltiples y diversos esquemas de regionalización diseñados y puestos en marcha con el propósito de servir y ser funcionales a la lógica de operación de cada sector. Individualmente, esta forma de proceder es justificable y, además, es razonable pensar que ofrece buenos resultados. No obstante, cuando este procedimiento se repite, desde diferentes sectores y con lógicas y delimitaciones espaciales variadas, sin acudir a alguna fórmula de articulación y coordinación, el resultado inicial se altera, por varias razones. En primer lugar, desde la perspectiva de los gobiernos nacionales, porque se producen duplicaciones, incluso contradicciones y conflictos que, además, desperdician la posibilidad de generar sinergias, ahorrar recursos y aprovechar más eficientemente los ya utilizados. En segundo lugar, porque, desde la perspectiva de los territorios, se multiplica el esfuerzo político y administrativo necesario para hacer un aprovechamiento adecuado de las oportunidades que la nación crea a través de estos programas y su operación regionalizada.

Esta situación se plasma en recortes territoriales distintos y yuxtapuestos recortes territoriales que se hacen tanto desde la nación (Cuadro V.8) como en algunos gobiernos intermedios (el caso de Santa Catarina, en Brasil; Recuadro V.5). Además de este aspecto, muchos otros también refuerzan la idea de la necesidad de fortalecer los procesos de coordinación institucional (el Recuadro V.5 ilustra los dos casos de Brasil). Aparece con claridad, entonces, la necesidad de identificar y comprender las

condiciones que han hecho posible o, al contrario, que han impedido esta coordinación para, a continuación, identificar líneas de actuación que permitan configurar mejores contextos institucionales para procurar que la situación resultante sea de mayor integración y de menor dispersión.

Cuadro V.8
RECORTES TERRITORIALES UTILIZADOS POR LOS ESTADOS NACIONALES
PARA APLICAR POLÍTICAS DE DET EN LOS TERRITORIOS

Países	Recorte 1	Recorte 2
México Gobierno Nacional	El gobierno Fox instaló el Sistema de Planeación para el Desarrollo Regional (SPDR), coordinado por la Oficina de Planeación Estratégica y Desarrollo Regional (OPEDR), que divide al territorio nacional en 31 estados y al DF en cinco grandes mesoregiones, que se constituyen en unidades básicas de planeación.	Las Secretarías del Gobierno Federal establecen sus propios recortes territoriales. SAGARPA (Secretaría de Agricultura) define, por ejemplo, cinco regiones en todo el país, sin coincidencia con los recortes establecidos por el SPDR.
El Salvador Ministerio de Agricultura	El Ministerio de Agricultura utiliza recortes territoriales correspondientes a una jurisdicción municipal para sus programas de desarrollo rural (Programa de Desarrollo Rural Nororiente)	El Ministerio de Agricultura utiliza recortes territoriales correspondientes a un departamento para programas de Reconstrucción Nacional
Brasil Instituciones federales	El Ministerio de Integración Nacional utiliza como recorte las llamadas mesoregiones prioritarias, cuya escala es variable. Una mesoregión puede tener desde 9 hasta 380 municipios.	El Ministerio de Desarrollo Agrario utiliza para la instalación de sus Consejos territoriales rurales sustentables, las microregiones que abarcan de 3 (norte) a 30 municipios (sur).

Fuente: González (2006:85-89); Vega y Quiteño (2006:128); Vieira (2006:28).

Recuadro IV.5
COORDINACIÓN INTERSECTORIAL PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL

<p>Estado de Rio Grande do Sul (Brasil), un ejemplo de coordinación intersectorial y por niveles de Estado</p> <p>Desde la década de los 90 comienzan a funcionar los COREDES (Consejos Regionales de Desarrollo Económico y Social) que tienen por objetivo promover el desarrollo regional sustentable, la integración de acciones públicas, la mejoría en la calidad de vida de la población, y la preservación y recuperación del medioambiente.</p> <p>En los COREDES están representados ciudadanos, diputados de base regional, prefectos, miembros de universidades y federaciones de empresarios.</p> <p>En la actualidad funcionan 24 COREDES en todo el territorio del Estado, y sus acciones se articulan con los COMUDES (Consejos Municipales de Desarrollo Económico y Social), que tienen como función coordinar las discusiones de organizaciones y audiencias públicas de las ciudades, que están conformados por representantes de instituciones públicas y de la sociedad civil, y buscan promover desde los municipios la integración de políticas regionales.</p> <p>Los COREDES también articulan acciones con el Estado Nacional, a través de la participación en los Foros Mesoregionales, donde los COREDES actúan para articular acciones de los entes federados y promover el desarrollo económico de las regiones. Sólo falta poner en funcionamiento el CODES (Consejo estadual de desarrollo económico y social) que aún no opera, aunque está creado por una ley estadual. Con la puesta en marcha del CODES se complementaría la institucionalidad del sistema en tres planos: estadual (CODES), regional (COREDES) y municipal (COMUDES)</p> <p>Problemas de articulación de las políticas sectoriales en el Estado de Santa Catarina (Brasil)</p> <p>Este Estado tiene una larga tradición de Asociaciones Regionales de Municipios que empezaron a funcionar en la década de los 60. En la siguiente década implantaron universidades regionales, y en la década de los 80 elaboraron planes de desarrollo. En los 90 crearon consorcios, foros y agencias de desarrollo en todo el territorio del Estado.</p> <p>Son 19 asociaciones que prestan servicios a los municipios y son representadas a nivel estatal por la Federación Catarinense de Asociación de Municipios (FECAM), que encamina reivindicaciones municipales en el plano estadual y da soporte a las asociaciones regionales.</p> <p>El actual gobierno del estado implanta la descentralización de la administración, y crea 29 secretarías de desarrollo regional y consejos regionales formados por 4 representantes por municipio (dos del poder público y dos de la sociedad). Las Secretarías representan al estado en las regiones, prestan servicios y reciben apoyo de empresarios y líderes regionales.</p> <p>La dificultad radica en que las Secretarías regionales no utilizan los mismos recortes territoriales que las asociaciones regionales de municipios, y esto dificulta la elaboración de planes, la elección de prioridades y la concreción de una identidad común.</p>

Fuente: Vieira, 2006:120-123.

Entre los países unitarios, Chile es un caso interesante, pues a través del papel y funciones desempeñadas por las regiones, se hace un intento deliberado por coordinar las acciones nacionales a través del uso de un ámbito territorial específico (Recuadro V.7).

Desde la perspectiva nacional parece deseable encontrar fórmulas de conciliación que permita una llegada articulada y coordinada de los programas y políticas de fomento al DET. Desde la

perspectiva local y territorial, esta fórmula facilita la gestión de las relaciones con los otros niveles territoriales de gobierno y mejora las condiciones de aprovechamiento de sus propios recursos humanos e institucionales, gracias a la menor dispersión. Es de interés estratégico ahondar en el conocimiento de la forma de operación de estas modalidades de acción sectorial regionalizada, de sus condicionantes institucionales, legales y políticas, para encontrar fórmulas específicas de coordinación y articulación.

Recuadro V.7

EL ESQUEMA DE REGIONALIZACIÓN EN CHILE

En 1966 se definieron once regiones y una Zona Metropolitana; posteriormente, en 1969, se creó la región de Cautín mediante la secesión de esta provincia de la antigua región Cautín/Valdivia/Osorno. Más tarde, en el período 1974-76 se dividió el país en trece regiones, y éstas a su vez en provincias, con la intención de desconcentrarlo administrativamente, en la prestación de los servicios públicos.

En el gobierno democrático, la Reforma Constitucional de 1991 introdujo innovaciones relevantes. La más importante fue el establecimiento de los Gobiernos Regionales, que constituyen nuevos organismos con personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio. En 1993 la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional crea los Gobiernos regionales, establece sus competencias y recursos para el cumplimiento de sus objetivos, estableciendo también condiciones institucionales necesarias para una progresiva y gradual transferencia de responsabilidades y recursos a las regiones.

El presupuesto nacional otorga el financiamiento necesario para su funcionamiento, mientras que para inversión se obtienen los recursos a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). También se contemplaron dos fuentes indirectas de financiación: la inversión sectorial de asignación regional (ISAR) y los convenios de programación.

El Gobierno de cada región está encabezado por un Intendente nombrado por el Presidente de la República. El objetivo del gobierno regional (GORE) es el desarrollo social, cultural y económico de la región. Está constituido por el Intendente y el Consejo Regional, que es un órgano de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador en el ámbito de competencias del gobierno regional. Lo componen consejeros elegidos por los concejales de los municipios de la región. Este Consejo aprueba los planes de desarrollo de la región y el proyecto del presupuesto del gobierno regional. Resuelve también la inversión de los recursos consultados para la región en el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, sobre la base de la propuesta que formula el Intendente.

Los SEREMIS (Secretarías Regionales Ministeriales) son órganos desconcentrados de los Ministerios en las regiones, cuyos representantes son colaboradores del Intendente, al que están subordinados en lo relativo a elaboración, ejecución y coordinación de políticas, planes, presupuestos para su gestión.

El gabinete regional es otra institución que completa el GORE, integrada por los SEREMIS ubicados en el territorio regional y por los Gobernadores de las provincias de la Región. Este Gabinete es un órgano auxiliar del Intendente. Esta estructura del gobierno regional ha sido bastante criticada, por su incapacidad para hacer frente a funciones que se le encomiendan legalmente. Aún cuando el rol del Consejo Regional pudiere parecer determinante al interior del Gobierno Regional, hay una asimetría entre sus funciones y atribuciones frente a las del Intendente, ya que éste, además de ser jefe superior del Servicio Administrativo correspondiente, tiene la iniciativa en la mayoría de las atribuciones de la instancia regional, sin perjuicio de las atribuciones directas que posee para el ejercicio de las funciones del GORE. En esas circunstancias, el Consejo ejerce un papel disminuido en la administración efectiva de la región.

El Gobierno regional, además, manifiesta en su conjunto debilidades de índole normativa y técnica, y presenta carencias cuantitativas y cualitativas, de recursos humanos y financieros. Dispone de un servicio administrativo reducido (60 funcionarios promedio por región) y encuentra dificultades para ejercer su competencia en ámbitos como planificación, coordinación y evaluación. Esa situación se hace evidente al contrastar al GORE con el poderoso aparato desconcentrado de naturaleza sectorial (SEREMIS).

Fuente: Rufián, 2006:10-14, 65-70

5. La región como agente de su propio desarrollo económico

Las políticas públicas nacionales vienen desempeñando un papel significativo en la promoción del desarrollo económico territorial. La buena gestión política e institucional de las relaciones local-intermedio-nacional debe ser considerada como un aspecto crucial para que las sociedades y las economías locales tengan mejor éxito en su empeño por mejorar las condiciones de vida, trabajo y formación de sus habitantes. Adicionalmente, como se entra a examinar, el ejercicio de su propio protagonismo, de sus alcances y limitaciones, debe ser entendido en el marco de las condiciones generales que la descentralización/federalismo ha creado en los años más recientes.

Municipios y territorios intermedios latinoamericanos ganaron identidad y presencia política gracias a la generalización de los procesos de elección democrática de sus gobernantes. La democracia local, con todas sus virtudes, y también sus defectos, es el fundamento a partir del cual los municipios y los territorios han empezado a construir nuevos y prometedores senderos de

desarrollo. Este principio fundamental opera obviamente en realidades y contextos muy disímiles (Cuadro V.9), que dan lugar también a resultados muy variados.

Cuadro V.9
NÚMERO DE GOBIERNOS SUBNACIONALES EN ALGUNOS PAÍSES (2004) Y
CONCENTRACIÓN MUNICIPAL DE LA POBLACIÓN EN PAÍSES SELECCIONADOS

País	Población	Estados		Población Promedio	Municipios en donde habita el 50% de la población	% de municipios que concentran el 50% de la población
	(millones)	Departamentos	Municipios	en municipio		
Brasil	183.9	37	5.508	33.390	224	4,1
México	105.7	32	2.446	43.213	99	4,1
Colombia	44.9	32	1.099	40.874	53	4,8
Argentina	38.4	24	2.150	17.847	78	3,6
Perú	27.6	25	1.836	15.011	85	4,6
Chile	16.2	13	341	47.419	36	10,5
Guatemala	12.3	22	331	37.130	54	16,3
Honduras	7.1	19	298	23.658	20	6,7
Nicaragua	5.4	15	152	35.395	23	15,1
Uruguay	3.4		19	181.053	2	10,5

Fuente: Cetrángolo, 2007:15-16

Estas desigualdades territoriales, demográficas y económicas del municipio latinoamericano incitan a reflexionar acerca de la escala territorial más adecuada para intervenir en el fomento económico territorial. Las grandes áreas metropolitanas y las ciudades mayores tienen probablemente una escala económica, humana e institucional que les permite emprender acciones de fomento económico relativamente autónomas, y hacerlas operar con adecuados niveles de eficiencia y funcionalidad. No obstante, las unidades locales menores o rurales, necesitan asociarse con otras, y recibir asistencia técnica y cooperación de otras entidades para operar adecuadamente sus iniciativas. En este sentido, es conveniente examinar los incentivos para un funcionamiento mancomunado, así como las opciones legales e institucionales (Recuadro V.8).

Recuadro V.8
MANCOMUNIDADES DE MUNICIPIOS COMO INSTRUMENTO PARA
EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

En **El Salvador**, el artículo 207 de la Constitución Nacional establece que las municipalidades podrán asociarse o concertar entre ellas convenios cooperativos a fin de colaborar en la realización de obras o servicios que sean de interés común para dos o más municipios. También el Código municipal establece que los municipios podrán asociarse para mejorar, defender y proyectar sus intereses. Las formas jurídicas bajo las cuales pueden asociarse son Fundaciones, Empresas y Sociedades. Desde 1999 la Estrategia Nacional de Desarrollo Local (ENDL) promueve el asociativismo voluntario entre municipios.

En la actualidad, El Salvador cuenta, como consecuencia del impulso legal e institucional brindado desde el mismo Estado, con 44 asociaciones en todo el país: 87% de los municipios forman parte de al menos un agrupamiento municipal; 77% de las asociaciones están conformadas solamente por municipalidades y 14% por municipalidades y Comités de desarrollo local (ONGs y Sociedad civil); 55 % de esas asociaciones han realizado actividades conjuntas.

De las 44 asociaciones, 22 cuentan con planes, de los cuales 37% son planes de desarrollo y el 5% son planes de ordenamiento territorial (Vega y Quiteño, 2006: 138-141).

En **Honduras**, la Ley de Municipalidades y el Pacto Nacional por la Descentralización y el Desarrollo Local hacen referencia a las Mancomunidades de Municipios.

La Asociación Municipal de Honduras (AMHON), algunas entidades del gobierno central y proyectos de cooperación internacional están adoptando en la actualidad estrategias de trabajo con mancomunidades municipales. Estas mancomunidades pueden definir ellas mismas sus funciones de acuerdo a la realidad en la que están insertas y a la planificación que desarrollen (García, 2006: 70, 129).

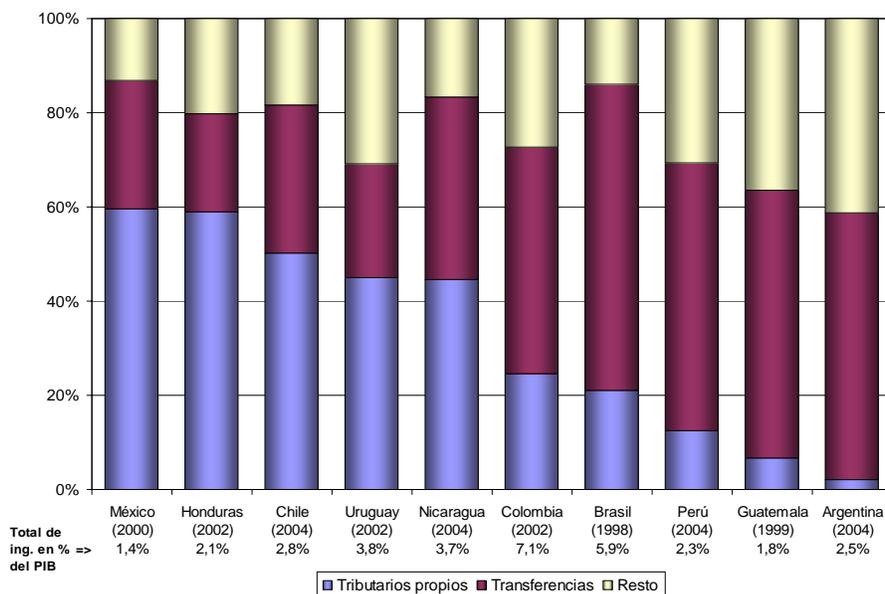
En **Bolivia**, en 1996 Bolivia se comienzan a desarrollar sus primeras mancomunidades. Estas constituyen una red de cooperación institucional que incorporan una visión territorial en sus estrategias de desarrollo. Estas mancomunidades surgen por la voluntad de los actores municipales.

El proyecto de ley sobre mancomunidades se discute para evitar que confronte las disposiciones de las leyes de Municipalidades y de Participación Popular (Muñoz, 2006: 64).

Fuente: Elaboración propia en base a información aportada por los estudios de casos.

A la heterogeneidad demográfica y económica de territorios y localidades del continente se suma la diversidad de esquemas institucionales y fiscales adoptados por los procesos de descentralización y consolidación fiscal en cada país. Una medida aproximada de estas diferencias se tiene a través de la composición del financiamiento municipal (gráfico V.4).

Gráfico V.4
ESTRUCTURA DEL FINANCIAMIENTO MUNICIPAL



Fuente: Cetrángolo, 2007:22

El significado de esta capacidad de recaudo local, para explicar las posibilidades y limitaciones que tienen los municipios en la promoción de su desarrollo económico depende de un amplio conjunto de factores (cuadro V.11). Como se ha señalado, la descentralización/federalismo latinoamericana ha consolidado al municipio como gestor del gasto social y de la provisión de la infraestructura básica local. Esta es una condición necesaria más no suficiente para garantizar el buen desempeño local en la promoción de su propio desarrollo. En algunos países se abren compuertas adicionales: en Ecuador la Ley 27 de 1997 prevé una mayor participación de los organismos seccionales en la formulación y ejecución de políticas e instrumentos de fomento productivo; en Perú, la ley de bases de la descentralización de 2002 enumera, como parte de los objetivos de las regiones y municipalidades, el desarrollo económico autosostenido; en Bolivia, la ley de descentralización administrativa de 1995 establece atribuciones al Prefecto en el departamento para gestionar créditos para inversión y promover la inversión privada; en Colombia, la Constitución establece el desarrollo económico como un objetivo compartido por la nación, los departamentos y los municipios.

Cuadro V.11
LOS MUNICIPIOS Y SU FINANCIACIÓN PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

Argentina. Las capacidades institucionales y económicas de los estados municipales para liderar el desarrollo productivo son heterogéneas, porque los gobiernos municipales se encuentran ubicados en situaciones provinciales muy distintas y porque esta heterogeneidad se replica al interior de cada estado provincial.

Los municipios de las provincias más grandes tienen como principal fuente de recursos los ingresos no tributarios, que conforman sus recursos propios. Por ejemplo, los municipios de Buenos Aires reciben ingresos no tributarios que representan 60.5% de sus recursos totales. Los municipios de provincias con menor desarrollo económico, conforman sus ingresos con recursos tributarios originados en niveles superiores de gobierno, que representan más del 70 % de sus recursos totales para municipios de las provincias de Formosa y Santiago del Estero (Costamagna, 2006).

Colombia. No obstante los esfuerzos por mejorar la recaudación de recursos propios, y el control del gasto ejercido desde el nivel nacional, la descentralización fiscal durante la década de los 90 puede resumirse como: aumento de los recursos transferidos del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales, debilidad en los recaudos e ingresos tributarios locales, y aumento desmedido en el gasto de los entes territoriales especialmente en funcionamiento.

Los ingresos corrientes de los municipios respecto a los ingresos totales, en el período 1996-2003, han disminuido gradualmente: pasaron de representar 51% a 42%, probablemente por el menor poder de recaudo de ingresos propios, debido a la desactualización de sus bases catastrales, partida de la cual obtienen una parte considerable de sus recursos (Caicedo, 2006: 128-129).

Chile. En la actividad de fomento productivo (establecida en la Ley de Municipalidades como función municipal) se contempla la mayor riqueza de innovaciones institucionales. La mayor parte de las experiencias locales se refiere a la constitución de una unidad, departamento u oficina, especializada en materias de desarrollo económico (Rufián, 2006: 57).

El Salvador. Los recursos del Fondo para el desarrollo económico y social de los municipios (FODES) son el principal aporte de los municipios pequeños. De ellos pueden utilizar hasta 20% en gastos de funcionamiento. Los recursos restantes deberán destinarse a infraestructura y proyectos dirigidos a incentivar actividades económicas, sociales, culturales, deportivas y turísticas (Vega y Quiteño, 2006: 137).

México. Las finanzas municipales enfrentan graves problemas; el más significativo es la poca recaudación fiscal, que ocasiona una dependencia financiera muy fuerte de las transferencias federales. Los ingresos autónomos son rebasados por las transferencias, y van decreciendo (1990-2004) hasta estancarse en 20-21% entre 2000-2004.

Los municipios mexicanos tienen capacidad de contraer deuda pública y la obligación de registrarla en la Secretaría de Hacienda, que ejerce la facultad para retener, de las participaciones federales, aquellas cantidades que los gobiernos locales no pueden cubrir directamente (González, 2006: 110-119).

Brasil. Entre las políticas e incentivos para implementar actividades económicas, los municipios de Brasil emplean estrategias de "guerra fiscal", consistentes en competir a través de diversas formas de exención tributaria. Además, fortalecen la infraestructura, crean distritos industriales y donan tierras para atraer empresas a sus territorios. Casi todos los municipios con más de 500.000 habitantes ofrecen este tipo de ventajas, siendo los municipios del sur del país los que ofrecen mejores atractivos para captar la radicación (Vieira, 2006:183).

Perú. La sexta disposición complementaria de la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) establece que el incremento de transferencias debe permitir una participación de los gobiernos locales, no menor al 6% del presupuesto del sector público. A partir de 2005 y por 4 años, esta participación debe incrementarse anualmente hasta alcanzar no menos del 12% del total del presupuesto del sector público.

Los municipios peruanos reciben transferencias provenientes del Fondo de Compensación Municipal establecido por la Constitución Nacional (FONCOMUN), de las rentas de aduanas, canon minero y regalías. Las Leyes del Canon y de regalías establecen que los recursos obtenidos por los gobiernos locales y regionales deben ser utilizados de manera exclusiva en gastos de inversión. No obstante, para 2006, los gobiernos regionales y locales tienen recursos transferidos a sus cuentas (US\$ 476 millones) que no han sido invertidos por la falta de capacidad de generar proyectos (Santillana, 2006: 104-109).

(continúa)

Cuadro V.11 (conclusión)

LOS MUNICIPIOS Y SU FINANCIACIÓN PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

Honduras. El Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) trabaja en conjunto con la Secretaría de Gobernación y Justicia (Ministerio del Interior) para la actualización de Planes Estratégicos de Desarrollo Municipal en los 298 municipios. El objetivo es que cada municipalidad cuente con un instrumento que le permita desarrollarse en forma equilibrada. Adicionalmente, el Congreso Nacional trasladará 2.5 millones de dólares de los recursos provenientes de alivio de deudas, para ser administrados por las Alcaldías (García, 2006: 85, 151).

Bolivia. Con la Ley del Diálogo Nacional (2001) se transfieren recursos adicionales a los gobiernos municipales, provenientes de la condonación de la deuda externa. Los gobiernos municipales son responsables de cerca de 305 millones de dólares anuales.

Los fondos de inversión (cofinanciamiento) son recursos que provienen de agencias de cooperación internacional y se asignan a través del Fondo de Inversión Productiva y Social (FPS). Los gobiernos municipales actúan como contraparte y aportan una tasa de acuerdo con la pobreza y tipo de proyecto (Muñoz, 2006:123-125).

Fuente: Elaboración propia con base en los estudios del ILPES.

A pesar de las restricciones y dificultades de lo local y lo territorial para ejercer un efectivo protagonismo en la promoción y conducción de su propio desarrollo, el universo de experiencias documentadas es muy amplio: más de 23 sistemas o bancos de experiencias identificados y cerca de 7 mil casos documentados (Martínez y Cuervo, 2006), dando testimonio de esta nueva realidad, que ha sido el centro de atención de las más diversas vertientes de la teoría del desarrollo económico local. Como una pequeña muestra e ilustración de este amplio universo, se relatan dos interesantes experiencias, con alto componente de iniciativa local y esfuerzos de articulación con otros niveles territoriales de gobierno, en este caso nacionales (Recuadro V.9).

El análisis realizado pone en evidencia la necesidad de examinar más de cerca el contexto institucional que la descentralización/federalismo le ha creado al desarrollo económico local, para comenzar a desatar y a resolver algunos cuellos de botella que podrían estar obstaculizando su mejor y más rápido desenvolvimiento.

Recuadro V.9

LOS TERRITORIOS COMO PROTAGONISTAS DE SU DESARROLLO

Estrategias de desarrollo en El Salvador

La estrategia de despegue de la Región Norte en El Salvador involucra desde sus inicios a todos los actores importantes del territorio: Gobierno Central, alcaldías, empresa privada, ONGs y comunidades.

La estrategia es un proyecto presentado para obtener beneficios de la Cuenta del Milenio.

Abarca 92 municipios, que representan 35% del total nacional, con una población cercana a 850.000 habitantes (12% de la población nacional).

El proyecto parte como respuesta a un problema identificado en la región, que es su factor más importante de atraso: la conectividad del área tanto al interior de la zona como con el resto del país.

La estrategia persigue cuatro objetivos: fortalecer la capacidad empresarial del territorio, generar crecimiento económico, integrar la zona norte al resto de la economía nacional y reducir sustancialmente los índices de pobreza.

Para complementar esos objetivos se han definido seis componentes: (a) Desarrollo de territorios con potencial productivo; (b) Construcción de una carretera longitudinal del norte y su sistema de alimentación; (c) Integración fronteriza con el sur de Honduras; (d) Conservación y desarrollo de la Cuenca del Río Lempa; (e) Creación de un sistema de ciudades; y (f) Asociatividad de municipios y planificación territorial en función del ordenamiento y desarrollo.

Colombia: Consejos Departamentales para el desarrollo económico

En Colombia existe una tradición relativamente larga de participación de gremios y representantes sociales en instancias de definición de las políticas públicas, que se remonta a inicios del siglo XX, con la experiencia desarrollada a través de la Federación Nacional de Cafeteros.

En el ámbito específico del DET, desde mediados de los años 1990, el país viene insistiendo en la consolidación de una institucionalidad departamental para dar respuesta a varios desafíos simultáneamente, como la articulación de las políticas nacionales y departamentales en materia de desarrollo económico, y la participación ciudadana en su elaboración y ejecución. Al principio fueron los Consejos Departamentales de Competitividad y Productividad; posteriormente los de Ciencia y Tecnología, los de Comercio Exterior, y más recientemente las Agendas Departamentales para la Productividad y la Competitividad. Estas agendas son la base para la construcción de una agenda nacional, han servido de mecanismo de compilación y actualización de iniciativas de índole semejante, y se han construido con la participación activa del sector privado, organizaciones sociales y entidades públicas de los diferentes niveles.

Fuente: Elaboración propia, Vega y Quiteño (2006:128-130).

6. La política de desarrollo económico territorial

La profunda heterogeneidad del universo de lo local y de lo territorial, destaca la existencia de profundas desigualdades demográficas, económicas y de capacidad institucional, que hacen ver la necesidad de que los esfuerzos por dotarlos de autonomía política y fiscal se acompañen de políticas compensatorias orientadas a nivelar el acceso a las oportunidades ofrecidas por el mundo económico contemporáneo:

En primer lugar, conviene examinar el papel que desempeñan los sistemas de transferencias fiscales territoriales, precisar su ámbito compensatorio y examinar las alternativas para reorientarlos. En segunda instancia, las responsabilidades regionales deben incluir dimensiones claves de la política económica, hasta ahora soslayadas, y generalmente en manos de las autoridades nacionales: la producción de infraestructura económica, como transportes y comunicaciones, investigación y desarrollo tecnológico.

En cada sector debe promoverse la reflexión acerca de su lógica específica de operación, sus distintos componentes y dimensiones, y la distribución de competencias y responsabilidades territoriales más deseable. El proceso de descentralización/federalismo ha dejado inmensas enseñanzas en este sentido; en muchos casos las decisiones de descentralización de sectores (transporte, telecomunicaciones, saneamiento y electricidad) contó con el análisis de su funcionamiento técnico, económico e institucional, y se identificaron las alternativas de redistribución de competencias y responsabilidades territoriales, de acuerdo con las fases y segmentos (planeación, regulación, financiación, operación, escalas, etc.).

A pesar de los avances de la descentralización/federalismo y de la incontestable presencia nacional en la promoción del desarrollo económico local, no ha existido una institucionalidad y un universo de políticas públicas favorables al desarrollo económico local; abunda la descoordinación intersectorial, diversidad de estrategias de regionalización, y restricciones fiscales para la intervención local en los procesos de desarrollo.

Aparte de las posibles políticas mencionadas, es necesario considerar el papel que instituciones y políticas económicas nacionales están desempeñando en la creación de un contexto adecuado al desarrollo económico local. Por un lado, la profusión de sectores, actividades e instituciones nacionales interesadas en contribuir a la solución de los problemas del desarrollo económico local, es una oportunidad que está siendo parcialmente desaprovechada por la ausencia de una visión de conjunto. Esto pone de manifiesto la necesidad de mejorar la coordinación intersectorial desde lo nacional, para compaginar esfuerzos, evitar duplicidades, anular posibles contradicciones y generar sinergias; y de articular y armonizar los procesos de regionalización, para limitar la dispersión y converger hacia alternativas más eficaces.

Así, se hace necesario que las *políticas de desarrollo económico territorial* se construyen con un nuevo criterio orientador, que integre los elementos referidos y proponga alternativas de solución, de modo que constituyen **punto de encuentro** entre los esfuerzos de promoción del desarrollo regional-local desde arriba y desde abajo, y lugar de **conocimiento, coordinación y articulación** de políticas sectoriales especializadas y políticas transversales tradicionalmente separadas.

Las *políticas de desarrollo económico territorial* deben situarse en primer lugar, como la imagen deseada de la política pública en este campo, como el reconocimiento primero del valor de su existencia. El discurso y la práctica de la política pública está aún muy distante de este referente. Su propuesta y su consideración son útiles como un medio para identificar los nodos estratégicos en los que hay que trabajar, reconociendo de partida la necesidad de salidas particulares y específicas a cada realidad.

No obstante, la búsqueda de cada país en forma aislada tardará mucho tiempo, y se perderá la oportunidad de aprender de las soluciones que hayan aparecido en otros lugares y que sean útiles para inspirar las propias. Las Políticas de Desarrollo Económico Territorial comprenden esta

conjugación de búsquedas coordinadas y sistemáticas, pero con arquitectura y solución específicas. Más que ofrecer una receta o fórmula universal, el ILPES llama a un trabajo conjunto de reflexión nacional, pero también comparativa (aprendizaje práctico de experiencias e iniciativas en marcha), que busque una salida específica a cada uno de los interrogantes más globales.

La participación más eficaz y eficiente de los actores e intereses locales y territoriales en la promoción del desarrollo económico también requiere poner atención sobre nuevas áreas de acción relativamente olvidadas por la teoría y por las recomendaciones de política, como la *diplomacia territorial*, para crear un ambiente de colaboración política, económica y financiera con los otros ámbitos y niveles de gobierno, y la colaboración con entes del mismo nivel (territorios, localidades), a través de la construcción de regiones o de mancomunidades que faciliten la solución de problemas comunes, como con instancias y niveles de gobierno territorial de diferente condición (local-intermedio, nacional-intermedio o nacional-local). Estas dinámicas exigen de la visión y la voluntad necesarias, así como del examen del contexto institucional y político propicio para la operación estable de este tipo de asociaciones y colaboraciones.

Bibliografía

- Abdo, Gustavo; 2006; *Políticas e Instituciones para el Desarrollo Económico Territorial. El caso de Ecuador*. Consultoría preparada para Ilpes, Cepal, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 121 ps.
- Aghón, G; Albuquerque, F; Cortés, P.; 2001, *Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina: un Análisis Comparativo*, CEPAL/GTZ, Santiago de Chile, 333 p.
- Alonso, W., 1971, "The Economics of Urban Size", *Papers and Proceedings of the Regional Science Association*, 26, p. 67-83.
- Aroca, Patricio y Bosch, Mariano, 2000, "Crecimiento, convergencia y espacio en las regiones chilenas: 1960-1998", *Estudios de Economía*, Vol.27, No.2, Diciembre, ps. 199-224.
- Aroca, Patricio; Bosch, Mariano; Maloney, William F., 2005, "Spatial Dimensions of Trade Liberalization and Economic Convergence: Mexico 1985-2002", *The World Bank Economic Review*, Vol.19, No.3, pp.345-378.
- Auerbach, F, 1913, "Das Gesetz der Bevölkerungskonzentration", *Petermans Mitteilungen* 59, No.1, p.74-76.
- Bairoch, Paul, 1985, *De Jéricho a Mexico. Villes et économie dans l'histoire* (Arcades, Gallimard), 707 p.
- Bairoch, Paul, 1981, « The Main Trends in National Economic Disparities since the Industria Revolution », p.3-17, en Bairoch, P y Lévy-Leboyer, M, *Disparities in Economic Development since the Industrial Revolution*, MACMILLAN, Hampshire y Londres.
- Barié, Cletus Gregor, 2003, *Derechos Indígenas y derechos constitucionales en América Latina: un panorama*, 2ª Edición, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (México), Instituto Indigenista Interamericano (México), Editorial Abya-Yala (Ecuador), Banco Mundial-Fideicomiso Noruego.

- Barón, Juan D; Meisel, Adolfo, 2004, “La descentralización y las disparidades económicas regionales en Colombia en la década de 1990”, p.152-217, en Meisel, Adolfo (Ed.), *Macroeconomía y regiones en Colombia*, Colección de Economía Regional, Banco de la República, Colombia, 333 p.
- Barro, Robert y Sala-i-Martin, Xavier, 1991, “Convergence across States and Regions”, *Brookings Papers on Economic Activity No.1*, 107-182.
- Barro, Robert J.; Sala-I-Martin, Xavier; 1995; *Economic Growth*, MacGraw-Hill, Inc.
- BID, 2000, “Geografía y desarrollo en América Latina”, p. 131-180, En *Desarrollo. Más allá de la economía*. Progreso Económico y Social de América Latina. Informe 2000.
- Boisier, Sergio, 1976, “La teoría de los polos de crecimiento y las estrategias de desarrollo regional en América Latina”, p.105-168, en ILPES (comp.), *Los polos de crecimiento: la teoría y la práctica en América Latina*, ILPES, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Boisier, Sergio, 1981, “La planificación del desarrollo regional en América Latina”, p.21-66, en Boisier, Sergio et Al., *Experiencias de planificación regional en América Latina. Una teoría en busca de una práctica*, ILPES, CEPAL, Naciones Unidas, SIP, Santiago de Chile, 390 p.
- Boisier, Sergio, 1996, *Modernidad y territorio*, Cuadernos del ILPES No.42, Santiago de Chile, 130 p.
- Bonet, Jaime y Meisel, Adolfo, 1999, *La convergencia regional en Colombia: una visión de largo plazo, 1926-1995*, Documentos de Trabajo sobre Economía Regional No.8, Banco de la República, Cartagena de Indias, Colombia, 63 p.
- Bosch, M; Aroca, P.; Fernández, I.J.; Azzoni, C.R., 2003, “Growth Dynamics and Space in Brazil”, *International Regional Science Review* 26, X:1-26.
- Bourguignon, Francois y Morrisson, Christian, 2002, “Inequality among World Citizens: 1820-1992”, *The American Economic Review*, Septiembre.
- Braudel, Fernand, 1985, *Écrits sur l'histoire*, Paris, Éditions Flammarion, Extraits, p.44-61. Tomado del sitio http://www.uqac.ca/Classiques_des_sciences_sociales/
- Braudel, Fernand, 1986, *La dinámica del capitalismo*, Fondo de Cultura Económica.
- Caicedo Cuervo, Carlos; 2006; *Políticas e Instituciones para el Desarrollo Económico Territorial. El caso de Colombia*. Consultoría preparada para Ilpes, Cepal, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 133 ps.
- CEPAL, 2004, *Desarrollo productivo en economías abiertas. Síntesis*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 71 p.
- ___ (2003), Los caminos hacia una sociedad de la información en América Latina y el Caribe.
- ___ (2002), Globalización y desarrollo.
- ___ (2000), Equidad, desarrollo y ciudadanía.
- Cerro, Ana María; Pineda, José, 2002, “Latin American Growth Cycles. Empirical Evidence 1960-2000”, En *Estudios de Economía*, Vol.29, No.1, Junio, p.89-108.
- Cetrángolo, Oscar, 2007, *Financiamiento municipal contra la pobreza: ejes de análisis*, Versión preliminar, CEPAL, Naciones Unidas, Buenos Aires, Mimeo, 40 p.
- Cetrángolo, Oscar, 2007, *Búsqueda de cohesión social y sostenibilidad fiscal en los procesos de descentralización*, Serie Políticas Sociales No.131, División de Desarrollo Social, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 51 p.
- Christaller, Walter, 1933, *Central Places in Southern Germany*, Germany: Fischer (Traducción al inglés de C.W. Baskin, Londres: Prentice Hall, 1966).
- Coraggio, José Luis, 1981, “Posibilidades de una planificación territorial para la transición en América Latina”, *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación*, No.153-155, Junio, Caracas.
- Costamagna, Pablo; 2006; *Políticas e Instituciones para el Desarrollo Económico Territorial. El caso de Argentina*. Consultoría preparada para Ilpes, Cepal, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 78 ps.
- Cuervo, Luis Mauricio, 1990, *La primauté urbaine en Amérique Latine: une étude historique-comparative*, Tesis de doctorado de la Universidad de Paris XII, Instituto de Urbanismo de Paris.
- Cuervo, Luis Mauricio, 2003, *Evolución reciente de las disparidades económicas territoriales en América Latina: estado del arte, recomendaciones de política y perspectivas de investigación*, Serie Gestión Pública No.41, ILPES, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 110 p.
- Cuervo, Luis Mauricio, 2004, *Desarrollo económico y primacía urbana en América Latina. Una visión histórico comparativa*, p. 77-114, En Ana Clara Torres Ribeiro, “El rostro urbano de América Latina”, CLACSO, Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI), Buenos Aires, 384 p.
- Cuervo, Luis Mauricio, 2007, *Ordenamiento territorial: una reflexión desde la epistemología, la ética y la política*, Ponencia presentada en el II Congreso Internacional por el Desarrollo Sostenible y el Medio Ambiente, Mayo-2-4, Universidad de Manizales, Manizales, Colombia, 19 p.

- De Mattos, Carlos A., 1986, "Paradigmas, Modelos y Estrategias en la Práctica Latinoamericana de Planificación Regional", p.13-37, *Pensamiento Iberoamericano*, Julio-Diciembre, ICI, CEPAL.
- De Vries, Jan, 1987, *La urbanización de Europa 1500-1800*, Editorial Crítica, Barcelona.
- Esquivel, Gerardo, 1999, "Convergencia regional en México, 1940-1995", *El Trimestre Económico*, Vol.66 (4), No.264, Octubre-Diciembre, p.725-761.
- Fujita, M; Krugman, P.; Venables, A., 1999, *The Spatial Economy. Cities, Regions, and International Trade*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts; London, England, 356 p.
- Gallup, J., Sachs, J. y Mellinger, A.,1998, *Geography and Economic Development*, Working Paper 6849, NBER Working Paper Series, National Bureau of Economic Research, Massachusetts, December, 81 p.
- Gamboa, Rafael; Messmacher, Miguel, 2002, *Desigualdad Regional y Gasto Público en México*, Trabajo contratado por el Banco Interamericano de Desarrollo, 53 p.
- García Canclini, Néstor, 2004, *Diferentes, Desiguales y Desconectados. Mapas de la interculturalidad*, Gedisa Editorial, Barcelona, 223 p.
- García Merino, Fernando; 2006; *Políticas e Instituciones para el Desarrollo Económico Territorial. El caso de Honduras*. Consultoría preparada para Ilpes, Cepal, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 167 ps.
- Garrido, N; Marina, A; Sotelsek, D, SF, *Crecimiento y convergencia. Un ejercicio empírico sobre las regiones españolas y las provincias argentinas*, Memo, 30 p.
- Gaviria, Alejandro; Stein, Ernesto; 2000; *The Evolution of Urban Concentration Around the World: a Panel Approach*, IADB, Research Department, Working Paper No.414, Mimeo, 32 p.
- González López, Sergio; 2006; *Políticas e Instituciones para el Desarrollo Económico Territorial. El caso de México*. Consultoría preparada para Ilpes, Cepal, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 130 páginas.
- Gutvay, Mónica (2002), "El caso Juan Jorba: ¿una experiencia de desarrollo rural?", en Trabajo y Sociedad, Indagaciones sobre el empleo, la cultura y las prácticas políticas en sociedades segmentadas, No 4, vol. III, Santiago del Estero, Argentina, marzo-abril.
- Hall, Peter, 1998, *Cities in Civilization*, New York, Pantheon, 900 p.
- Hardoy, Jorge Enrique, 1964, *Ciudades precolombinas*, Buenos Aires: Ediciones Infinito.
- Hardoy, Jorge E., 1975, "Two Thousand Years of Latin American Urbanization", p.3-55, en Hardoy, J.E (Ed.), *Urbanization in Latin America. Approaches and Issues*, New York, Anchor Books, 456 p.
- Henderson, Vernon, 2000, *How Urban Concentration Affects Economic Growth*, Policy Research Working Paper 2326, The World Bank Development Research Group Infrastructure and Environment, 42 p.
- ILPES, 2004, *Panorama de la Gestión Pública*, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Jaramillo, Samuel, 1979, "Acerca de la Macrocefalia Urbana en América Latina", *Desarrollo y Sociedad* No.1, CEDE, Universidad de los Andes, Bogotá.
- Krugman, Paul, 1991, *Geography and Trade*, Cambridge, MIT Press.
- Lapitz, Rocio y Eduardo Gudynas (2004), "Los claros oscuros del cultivo de soja en Mato Grosso", Observatorio del Desarrollo, CLAES, Centro Latinoamericano de Ecología Social, mayo.
- Maldonado, Maria Mercedes (Coordinadora), 2005, *Trabajo académico desarrollado por estudiantes de la especialización en Planificación y Administración del Desarrollo Regional*, Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales (CIDER), Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia. (Material desarrollado a través de medios virtuales)
- Maldonado, Alberto, 2005, *El sistema municipal y la superación de la pobreza en Colombia*, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, No.110, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 52 p.
- Martínez, Sorely; Cuervo, Luis Mauricio, 2006, *Sistemas de buenas prácticas en desarrollo económico local. Una revisión preliminar de la experiencia*, Serie Gestión Pública No. 55, ILPES, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 60 p.
- Massiris, Angel, 2002, "Ordenación del Territorio en América Latina", *Scripta Nova*, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, Vol VI, No.125, Octubre, 33 p.
- Melo, Alberto, 2001, *The Innovation Systems of Latin America and the Caribbean*, Research Department, Working Paper No.460, IADB, August, 75 p.
- Melo, Alberto; Rodríguez-Clare, Andrés; 2006, *Productive Development Policies and Supporting Institutions in Latin America and the Caribbean*, Research Department Competitiveness Studies Series, Working Paper C-106,IADB, February, 60 p.
- Messmacher, Miguel, 2000, *Desigualdad regional en México. El efecto del TLCAN y otras reformas estructurales*, Documento de Investigación No.2000-4, Dirección General de Investigación Económica, Banco de México, 25 p.
- Miceli, Sergio, 1972, *A noite da madrinha*. San Pablo, Editora Perspectiva.

- Montenegro, Santiago; 1996, "El papel de las regiones para la estabilidad macroeconómica de Colombia", p.63-104, En *Desarrollo y Sociedad*, 38, Septiembre, CEDE, Facultad de Economía, Universidad de los Andes, Bogotá.
- Montero, Cecilia (2004), "Formación y desarrollo de un cluster globalizado: el caso de la industria del salmón en Chile", CEPAL, Naciones Unidas, *Serie Desarrollo Productivo* No 145, Santiago.
- Morse, Richard, 1975, "A framework for Latin American Urban History", p. 57-107: En: Hardoy, Jorge E., *Urbanization in Latin America: approaches and issues*. New York, NY: Anchor Books. 456 p.
- Muñoz Reyes, Claudia; 2006; *Políticas e Instituciones para el Desarrollo Económico Territorial en Bolivia*. Consultoría preparada para Ilpes, Cepal, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 133 ps.
- Neira, Eduardo, 1972, *Las políticas de desarrollo regional en América latina*, Abril, ILPES, CEPAL, Naciones Unidas, Mimeo.
- OECD, 2004, *Evaluating Local Economic and Employment Development. How to Assess What Works Among Programmes and Policies*, Paris, 443 p.
- Odar, Juan Carlos, 2002, "Convergencia y polarización. El caso peruano: 1961-1996", *Estudios de Economía*, Vol.29, No.1, Junio, pp.47-70.
- Quah, Danny T., 1995, *Empirics for Economic Growth and Convergence*, Discussion Paper Series N0.1140, Centre for Economic Policy Research, London.
- Quah, Danny T., 1997, "Empirics for Growth and Distribution: Stratification, Polarization, and Convergence Clubs", *Journal of Economic Growth*, 2: 27-59.
- Quiteño, Gloria; Vega, Lilian; 2006; *Políticas e Instituciones para el Desarrollo Económico Territorial. El caso de El Salvador*. Consultoría preparada para Ilpes, Cepal, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 159 ps.
- Richardson, Harry W., 1973, *The Ecoeconomics of Urban Size*, Farnborough, Saxon House.
- Richardson, Harry W., 1986, *Economía regional y urbana*, Alianza Universidad Textos, Madrid, 309 p.
- Romero, José Luis, 1976, *Latinoamérica: las ciudades y las ideas*, Siglo XXI Editores.
- Rodríguez, Jorge, 2002, *Distribución territorial de la población de América Latina y el Caribe: tendencias, interpretaciones y desafíos para las políticas públicas*, Serie Población y Desarrollo No.32, CELADE, CEPAL, Naciones Unidas.
- Rufián Lizana, Dolores; 2006; *Políticas e Instituciones para el Desarrollo Económico Territorial. El caso de Chile*. Consultoría preparada para Ilpes, Cepal, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 114 ps.
- Santillana, Miguel; 2006; *Políticas e Instituciones para el Desarrollo Económico Territorial. El caso de Perú*. Consultoría preparada para Ilpes, Cepal, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 121 ps.
- Scott, Allen J., 2006, "Creative Cities: Conceptual Issues and Policy Questions", *Journal of Urban Affairs*, Volumen 28, No.1, p.1-17.
- Silva, Iván y Sandoval, Carlos, 2005, *Desarrollo económico local/regional y fomento productivo: la experiencia chilena*. Serie Gestión Pública, 49. ILPES, Cepal, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Silva, Iván, 2005, "Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina", p.81-100, *Revista de la Cepal* 85, Abril.
- Stöhr, Walter, 1969, "Regional Development in Latin America: Experience and Prospects", en *La regionalización de las políticas de desarrollo en América Latina*, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, Comité de Geografía Regional, Segundo Seminario Interamericano, Santiago de Chile, 8-12 de septiembre, versión en borrador.
- Stöhr, Walter, 1972, *Desarrollo regional en América Latina. Experiencias y perspectivas*, Ediciones SIAP, Buenos Aires.
- Urquiola, M; Andersen, L; Antelo, E; Evia J.L.; Nina, O; 1999, *Geography and Development in Bolivia. Migration, Urban and Industrial Concentration, Welfare, and Convergence: 1950-1992*, A Study of the Inter-American Development Bank Research Network, 51 p.
- Vernon, Raymond, 1966, "International Investment and International Trade in the Product Cycle", *Quarterly Journal of Economics*, May.
- Vieira Senra, Nelson; 2006; *Pesquisa sobre Políticas e Instituicoes Públicas para o desenvolvimento economico territorial-DET no Brasil. Consolidacao geral da pesquisa*. Consultoría preparada para Ilpes, Cepal, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 185 ps.
- Weber, Adna Ferrin, 1899, *The Growth of Cities in the Ninetenth Century. A Study in Statistics*, Cornell Paperbacks, Cornell University Press (1967), Ithaca, New York.

- Weitz, Raanan, 1971, *De campesino a agricultor. Una nueva estrategia de desarrollo rural*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Wheaton, W.C.; Shishido, H., 1981, "Urban Concentration, Agglomeration Economies, and the Level of Economic Development", En *Economic Development and Cultural Change*, p.17-30, Volume 30.
- Williamson, Jeffrey G., 1965, "Regional Inequality and the Process of National Development: A Description of the Patterns", en *Economic Development and Cultural Change*, p.3-84, Volume XIII, Number 4, Part II, July, The University of Chicago Press, Chicago.
- Williamson, J.G., 1981, p. 373-391, "Inequality and Regional Development: the View from America", p. 373-391, En Bairoch, P. y Lévy-Leboyer, M., *Disparities in Economic Development since Industrial Revolution*, Macmillan.
- Williner Martina, Alicia; 2007; *Políticas e Instituciones para el Desarrollo Económico Territorial. Estudios de casos comparados (Argentina, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, México, Brasil, Perú, Honduras, Bolivia) 1990-2005. Síntesis General*. Consultoría preparada para Ilpes, Cepal, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 134 ps.
- Willington, M, 1998, "Un análisis empírico del crecimiento económico regional en Argentina", *Revista Estudios*, Fundación Mediterránea, No. 84.
- Zuccardi, Igor Esteban, 2002, *Efectos regionales de la política monetaria en Colombia*, Documentos de Trabajo sobre Economía Regional, No.32, Julio, Banco de la república, Cartagena de Indias, 62 p.
- Zipf, G.K., 1941, *National Unity and Disunity*. Bloomington Principia Press, Indiana.

Anexos

Anexo 1 Disparidades: definiciones y fuentes de información empleadas

Las disparidades se analizan utilizando indicadores sociodemográficos y económicos. En el primer caso, la población será la principal variable utilizada y su distribución territorial será entendida como un indicador representativo del grado de dinamismo económico y social de cada lugar. Se trata de un indicador aproximado, en la medida en que los movimientos de población no dependen solamente de factores económicos ni constituyen una representación exacta del dinamismo, de la intensidad ni del valor de la actividad productiva desplegada en cada lugar. No obstante, tiene la ventaja de ofrecer información para plazos de tiempo largos, de un siglo o más, dependiendo del inicio de los censos demográficos en cada país. Adicionalmente, hace posible comparaciones de más amplia cobertura que las que son posibles con otras variables y fuentes de información, como el PIB territorial. Los cortes o momentos del tiempo observados son caprichosos y no obedecen a una lógica económica o social, sino que responden a la dinámica institucional de cada país. Su espaciamiento tampoco es regular ni coincide entre países, así que las comparaciones directas requieren del uso de algunas extrapolaciones y proyecciones. Con todas estas precauciones, la principal ventaja de esta variable se asocia con la posibilidad de ser consistente con uno de los imperativos del análisis económico espacial: conocer los procesos de cambio en un contexto comparativo internacional y de largo plazo.

Los indicadores utilizados para este tipo de análisis son muy elementales en su forma de cálculo e interpretación. Se utilizarán básicamente tres indicadores complementarios que, en su conjunto, permiten apreciar los rasgos más importantes del patrón de distribución territorial de la población en cada país. La unidad urbana censal es la base de la construcción de estos indicadores. Esta unidad espacial permite una visión bastante desagregada de la distribución territorial de la población y ofrece, por lo tanto, la posibilidad de construir una imagen más precisa de sus patrones de evolución y comportamiento.

La primera mirada se dirige hacia la cabeza urbana, la ciudad mayor, a través de la comparación entre su población y el tamaño demográfico total del país, para conocer el mayor o menor grado de preeminencia de esta unidad y la posible existencia de primacía urbana, entendida como tamaño excesivo, en términos estadísticos, de la ciudad mayor. Con tal propósito se utiliza el Índice de Población Total (IPT) que resulta de dividir la población de la ciudad o aglomeración urbana más poblada de cada país por la población total del mismo, así:

$$[1] \quad \mathbf{IPT} = \frac{P_1}{PN}$$

Donde:

P_1 : Población total de la aglomeración urbana de mayor tamaño demográfico

PN : Población Total Nacional

El valor de este índice varía entre cero y uno, siendo este último el mayor grado de concentración urbana posible, en el caso en que toda la población nacional habite en una sola ciudad.

La segunda mirada se dirige hacia el componente intermedio de la red urbana, el de las ciudades medianas o grandes que puedan desempeñar el papel de polos regionales. Esta medida debería adaptarse al caso específico de cada país en donde, de acuerdo con el tamaño de su red urbana, o de su extensión geográfica, integra un mayor o menor número de ciudades. En países tan extensos como Brasil, este grupo intermedio puede llegar a estar compuesto por diez o más

ciudades, mientras que en países de menor tamaño, como Ecuador, bastaría con una o dos ciudades adicionales a la mayor para tener una mirada completa de este componente intermedio. Tener un indicador uniforme exige en este caso un cierto e inevitable grado de arbitrariedad, que sugiere un indicador que es frecuentemente utilizado, como el Índice de Cuatro Ciudades (ICC), que compara el tamaño demográfico de la ciudad mayor, con la suma de la población de las tres ciudades que le siguen, así:

$$[2] \quad \text{ICC} = \frac{P_1}{P_2 + P_3 + P_4}$$

Donde:

P_i : Población de la ciudad de rango i , entendiendo por rango su posición ordinal de las ciudades de acuerdo con su tamaño demográfico

El valor de este índice varía entre cero e infinito, e indica la composición de las ciudades intermedias y de su dinamismo relativo con respecto al de la ciudad mayor. Es muy probable que valores bajos del IPT estén asociados a valores también bajos del ICC. No obstante, no hay por qué esperar que las tendencias de cambio de uno y otro indicador deban coincidir. De allí deriva el interés de la medición pues arroja información adicional acerca del comportamiento específico de este componente de la estructura urbana y territorial de cada país.

Finalmente, se utiliza es el índice de rango-tamaño (IRT), que dirige su mirada sobre el conjunto de la red urbana, y permite una observación de su dinámica de concentración o de desconcentración. Este índice se deriva de la ley de rango-tamaño, entendida como regularidad empírica (Auerbach, 1913; Zipf, 1941) que asocia el tamaño demográfico de cada ciudad, al lugar que ocupa en la escala o jerarquía completa del sistema urbano. La función logarítmica lineal que asocia rango y tamaño se expresa:

$$[3] \quad \text{Log } P = a - q \text{ Log } R$$

Donde:

Log P: logaritmo de la población

Log R: logaritmo del rango

a : intersección de la función en el eje de las ordenadas (vertical)

q : IRT (Índice de Rango Tamaño), equivalente al valor de la pendiente (negativa) de la función logarítmica lineal de rango tamaño.

De acuerdo con lo anterior, definiremos el índice de rango tamaño como:

$$[4] \quad \text{IRT} = |q|$$

Donde el valor absoluto de q oscilará entre cero y uno, siendo cero el menor y uno el mayor grado de concentración del sistema urbano considerado.

Los **indicadores económicos de disparidad territorial** se constituyen tomando como base el PIB territorial, es decir el PIB nacional desagregado en las unidades subnacionales escogidas por cada sistema estadístico nacional para el cálculo respectivo. Una vez dividido por la cantidad de población residente en cada territorio (PIB per cápita), éste dará una idea del nivel de riqueza de la población del territorio respectivo. Su principal ventaja es reflejar de forma directa el grado de riqueza económica de la población de un determinado lugar. Sus limitaciones provienen de otros factores que no deben ser pasados por alto. Por una parte, las unidades territoriales escogidas son, por lo general, jurisdicciones intermedias (provincias, estados, departamentos) que agrupan a su interior realidades económicas, geográficas y sociales generalmente muy heterogéneas, haciendo de éste un indicador aproximado y promedio de los grados de riqueza de la población comprometida.

Por otro lado, no todos los países producen estas estadísticas, ni tampoco lo hacen desde hace muy largo tiempo; por tanto, se trata de estadísticas limitadas en su cobertura geográfica y en su longitud temporal. Las metodologías empleadas para su construcción parten de un mismo principio, cual es la desagregación territorial de las cuentas nacionales que, no obstante, es aplicado de forma diferente en cada país. Por tanto, no es posible garantizar completa uniformidad. Finalmente, en algunos casos adolecen de sesgos muy difíciles de neutralizar en un estudio comparativo. En algunos sistemas se registra la totalidad del valor de una actividad económica en el lugar donde esta queda registrada para fines tributarios, es decir donde se localiza la sede de la firma multiplanta o de varios establecimientos. En el otro extremo, el registro que pueda hacerse del total del valor producido por una planta determinada, tampoco significa que esta riqueza económica circule en su totalidad en el territorio donde ella se asienta.

No obstante estas dificultades, el PIB per cápita territorial será utilizado como variable fundamental para la construcción de un conjunto de indicadores para la medición de las disparidades económicas territoriales. El primer indicador diseñado para analizar la estructura de las desigualdades territoriales de riqueza económica parte de una adaptación del IRT y hace principalmente un análisis gráfico de esta distribución. A partir de:

$$[5] \text{ LPIBPCT} = \text{Log PIBPCT} = a - q \text{ Log R}$$

Donde:

Log PIBT es el logaritmo del valor del PIB per cápita territorial

Log R: logaritmo del rango

a: intersección de la función en el eje de las ordenadas (vertical)

q: valor de la pendiente (negativa) de la función logarítmica lineal de rango tamaño

Usando la expresión gráfica de esta función, se agrupan los territorios de cada país por volúmenes de riqueza: grandes, intermedios y pequeños. También, como adaptación de los indicadores sociodemográficos, se calcula un índice de primacía económica territorial (PIET), así:

$$[6] \text{ PIET} = \text{PIB} / \text{PIB}_1$$

Donde:

PIB₁: es el valor del PIB territorial de la jurisdicción territorial económicamente más grande de cada país

PIB: es el valor de PIB nacional total

El PIET, por tanto, indica el peso económico relativo de la jurisdicción económica más grande de cada país.

El resto de indicadores se retoman del debate acerca de la convergencia y divergencia económica regional. Por tanto, se usan los indicadores convencionales, así como también algunos otros que han sido propuestos para corregir algunas de sus limitaciones.

La expresión básica de la que comúnmente parten los modelos de convergencia formula la existencia de una función decreciente para las tasas de crecimiento del ingreso per cápita. En los primeros estadios del desarrollo, medidos por un bajo ingreso per cápita, las tasas de crecimiento serían altas y tenderían a ser cada vez menores a medida que los niveles de desarrollo aumentan. Un segundo componente daría cuenta de la presencia de los parámetros determinantes del nivel de ingreso per cápita del estado estacionario y puede asumir, según sea la especificación del modelo, el carácter de componente constante (convergencia absoluta) o variable (convergencia condicional). Esta expresión es entonces la siguiente:

$$\text{Log}(y_{it}/y_{i,t-1}) = a - (1 - e^{-\beta}) \cdot \text{Log}(y_{i,t-1}) + u_{it} \quad (2)$$

Cuando a se trata como constante, en ejercicios de corte transversal se asume el mismo estado estacionario para todos los países o regiones estudiados. En este caso, si $\beta > 0$, la ecuación 2 implica que las economías pobres están creciendo más rápidamente que las ricas. Una segunda forma de medición de la convergencia utiliza la varianza del crecimiento económico del grupo de economías estudiadas como el indicador central. Si σ^2 es la varianza en las tasas de crecimiento $\log(y_{it})$ en el momento t de este grupo de economías, σ_t^2 evoluciona a lo largo del tiempo de acuerdo con la ecuación diferencial de primer orden:

$$\sigma_t^2 = e^{-2\beta} \cdot \sigma_{t-1}^2 + \sigma_{ut}^2 \quad (3)$$

en donde se asume que la sección de corte transversal es lo suficientemente amplia como para que la muestra de la varianza de $\log(y_{it})$ corresponde a la varianza del universo. Si la varianza del factor de perturbación o error σ_{ut}^2 es constante a lo largo del tiempo, entonces la solución para la ecuación diferencial de primer orden (3) es:

$$\sigma_t^2 = (\sigma_{ut}^2 / 1 - e^{-2\beta}) + (\sigma_0^2 - \sigma_{ut}^2 / 1 - e^{-2\beta}) \cdot e^{-2\beta t} \quad (4)$$

donde σ_0^2 es la variancia de $\log(y_{i0})$. La ecuación (4) implica que σ_t^2 se aproxima monótonicamente a su valor de estado estacionario $\sigma^2 = (\sigma_{ut}^2 / 1 - e^{-2\beta})$, el cual aumenta con σ_{ut}^2 pero disminuye con el coeficiente de convergencia β . Este resultado tiene implicaciones muy importantes sobre el comportamiento esperado de la otra medición de convergencia frecuentemente utilizada, es decir la varianza en las tasas de crecimiento del ingreso per cápita, llamada σ : “A lo largo del tiempo, σ_t^2 disminuye (aumenta) si el valor inicial de σ_0^2 es mayor que (o menor que) el valor del estado estacionario σ^2 . Para ponerlo de otra forma, la convergencia β es una condición necesaria más no suficiente para la convergencia σ ” (Barro y Sala-I-Martin, 1995, p.385). A partir de lo anterior, podría decirse que estas dos medidas de convergencia son más bien complementarias que sustitutas y que, adicionalmente, las distintas combinaciones posibles tendrán significados e interpretaciones diferentes” (Cuervo, 2003: 13-14).

De acuerdo con esta presentación, llamaremos:

[7] Convergencia Beta: β

[8] Convergencia Sigma: σ

Estos dos últimos indicadores han sido los más profusamente utilizados por la literatura producida sobre las disparidades. Tanto su uso como su estudio han permitido identificar algunas limitaciones y obstáculos que llaman a la necesidad de contrastarlos con otras formas de medición complementarias. Una de las más importantes observaciones y críticas las ha formulado Quah (1995), quien pone en evidencia que el comportamiento de β o de σ no revela, e incluso en algunos casos oculta, las transformaciones en la estructura de la distribución de ingresos entre territorios. Un determinado coeficiente de convergencia puede ser consistente con muy diferentes dinámicas de las distribuciones, bien sea de alta movilidad, de persistencia o de polarización. “Por esta razón, la convergencia debería ser analizada principalmente a través de técnicas que permitan entender y caracterizar estas posibles dinámicas de las estructuras de distribución para poder así responder con precisión la pregunta de si los países pobres están o no alcanzando a los ricos. Quah (1995) distingue varias dinámicas típicas, a saber: polarización, cuando los ricos se hacen cada vez más ricos, los pobres cada vez más pobres y el grupo medio tiende a desaparecer; estratificación, cuando persisten múltiples grupos de ingresos (más de dos, que es el caso de la polarización); sobrepasamiento o divergencia, cuando dos economías con similares puntos de partida se distancian a través del tiempo y una de ellas se hace más rica que la otra (Quah, 1995:17). Quah propone la utilización de una función de probabilidad dinámica, denominada Kernel estocástico, que permitirá

conocer la evolución a través del tiempo de la distribución de ingresos y caracterizarla dentro de los patrones típicos mencionados” (Cuervo, 2003).

Anexo 2

DEFINICIONES DEL CONCEPTO DE NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS

PAIS	AÑO	TIPO DE CRITERIOS					
		MATERIAL DE VIVIENDA	HACINAMIENTO	AGUA POTABLE	ACCESO A SERVICIOS SERV HIG.	EDUCACION	SUBSISTENCIA : CAPACIDAD ECONÓMICA
ARGENTINA	1991	Viviendas con Paredes de chorizo, cartón o desecho u otros, o Cubierta de techo de chapas de cartón, caña, tabla, paja con barro o paja sola u otros, o Piso de tierra	Más de tres personas por cuarto (no se especifica cuarto para dormir)	Viviendas con agua fuera del terreno o cuya forma de abastecimiento de agua es pozo, lluvia, camión cisterna o río o cana	Viviendas en donde la descarga se realiza solo a pozo ciego.	Viviendas con al menos un niño entre 6 y 12 años que no asiste a centros de enseñanza.	Hogares cuyo jefe no sabe leer ni escribir o tiene educación primaria incompleta, y que además, tienen más de 3 personas dependientes por miembro activo en el hogar.
	2000	Viviendas con Paredes de chorizo, cartón o desecho u otros, o Cubierta de techo de chapas de cartón, caña, tabla, paja con barro o paja sola u otros, o Piso de tierra	Más de tres personas por cuarto (no se especifica cuarto para dormir)	Viviendas con agua fuera del terreno o cuya forma de abastecimiento de agua es pozo, lluvia, camión cisterna o río o cana	Viviendas en donde la descarga se realiza solo a pozo ciego.	Viviendas con al menos un niño entre 6 y 12 años que no asiste a centros de enseñanza.	Hogares cuyo jefe no sabe leer ni escribir o tiene educación primaria incompleta, y que además, tienen más de 3 personas dependientes por miembro activo en el hogar.
BRASIL	1991	No se consideró las variables de materialidad debido a que en el censo del año 2000, no habían preguntas relacionadas con ellas.	Más de tres personas por cuarto de dormir	Domicilios cuya forma de abastecimiento de agua es: Poco ou nascente u otra forma	Domicilios que disponen de : Fossa rudimentar o Vala negra o Outro o Nao tem .o Tienen W C compartido o no tienen baño.	Domicilios con al menos un niño entre 6 y 12 años que no asiste a centros de enseñanza.	Hogares donde cuyo jefe tiene educación primaria incompleta y que tienen más de 3 personas por miembro activo.
	2000	En este censo no vienen preguntas sobre la materialidad de la vivienda.	Más de tres personas por cuarto de dormir	Domicilios cuya forma de abastecimiento de agua es: Poco ou nascente u otra forma.	Domicilios que disponen de : Fossa rudimentar o Vala, río, lago u mar u outro escoaduro. Tienen W C compartido o no tienen sanitario.	Domicilios con al menos un niño entre 6 y 12 años que no asiste a centros de enseñanza.	Hogares donde cuyo jefe tiene educación primaria incompleta y que tienen más de 3 personas por miembro activo.

		TIPO DE CRITERIOS					
PAIS	AÑO	MATERIAL DE VIVIENDA	HACINAMIENTO	AGUA POTABLE	ACCESO A SERVICIOS SERV HIG.	EDUCACION	SUBSISTENCIA : CAPACIDAD ECONÓMICA
BOLIVIA	1992	Hogares en viviendas que presenten al menos dos de las siguientes características: Piso de tierra u otros; Techo de paja, caña, palma u otros (materiales de desecho); Paredes de adobe sin revocar, tapial, piedra, caña, palma, paja u otros (materiales de desecho).	Hogares con más de 2.5 personas por dormitorio, sin un cuarto multiuso por cada cinco o más personas, o sin cuarto especial para cocinar.	Urbano: Agua procedente de pozo, noria, río, lago, vertiente, acequia o carro repartidor. Rural: Agua procedente de río, lago, vertiente, acequia o carro repartidor.	Área Urbana: Hogares que no disponen de sanitario o desagüe; o que tienen sanitario, compartido o privado, con desagüe a pozo ciego o superficie sin descarga instantánea. Área Rural: Hogares que no disponen de sanitario o desagüe; o que tienen sanitario compartido con desagüe a pozo ciego o superficie sin descarga instantánea.	a) Personas entre 7 y 16 años que no asisten a una unidad de educación formal; b) Alguna persona de 10 o más años que no sepa leer y escribir; c) Personas que no hayan aprobado determinado número de años, de acuerdo con su edad.	Hogares donde hay tres o más personas por ocupado y además cuyo jefe de hogar solo ha cumplido nivel básico o nivel medio incompleto en educación.
	2001	Hogares en viviendas que presenten al menos dos de las siguientes características: Piso de tierra; Techo de paja, caña, palma u otros (materiales de desecho); Paredes de adobe sin revocar, tapial, piedra, caña, palma, paja u otros (materiales de desecho).	Hogares con más de 2.5 personas por dormitorio, sin cuarto especial para cocinar.	Urbano: Agua procedente de pileta pública, carro repartidor, pozo, noria, río, lago, vertiente, acequia u otra. Rural: Agua procedente de carro repartidor, río, lago, vertiente, acequia u otra.	Área Urbana: Hogares que no disponen de sanitario o desagüe; o que tienen sanitario, compartido o privado, con desagüe a pozo ciego o superficie sin descarga instantánea. Área Rural: Hogares que no disponen de sanitario o desagüe; o que tienen sanitario compartido con desagüe a pozo ciego o superficie sin descarga instantánea.	a) Personas entre 7 y 16 años que no asisten a una unidad de educación formal; b) Alguna persona de 10 o más años que no sepa leer y escribir; c) Personas que no hayan aprobado determinado número de años, de acuerdo con su edad.	Hogares cuyo jefe tiene educación primaria incompleta y que tienen más de 3 personas por miembro activo.
CHILE	1992	Urbanas y rurales: Viviendas con techo de fonolita, paja embarrada, otros materiales; paredes exteriores de desechos (lata, cartones, etc.) y otros materiales; y pisos en tierra y otros materiales	Mas de 2.5 personas por dormitorio.	Urbano: viviendas que no usa agua de la red pública y que no tiene agua por cañería dentro de la vivienda. Rural: viviendas que no usa agua de la red pública o de pozo o noria y que no tiene agua por cañería.	Urbano: viviendas cuyo wc no esta conectado a alcantarillado o fosa séptica. Rural: viviendas cuyo wc no esta conectado a alcantarillado o fosa séptica, o cajón sobre pozo negro.	Viviendas en donde al menos hay un niño entre 7 y 12 años que no cursó ningún año de básicas.	Más de tres personas por ocupado, en los que el jefe de hogar no hubiere terminado la escuela primaria.
	2002	Urbanas y rurales: Viviendas con techo de fonolita, paja embarrada, desechos (lata, cartones, plásticos, etc.); o paredes exteriores de desechos (lata, cartones, etc.); o pisos de tierra.	Mas de 2.5 personas por dormitorio.	Urbano: origen del agua es de pozo o noria o río, vertiente, estero, es decir, viviendas que no usa agua de la red pública; o que no tiene agua por cañería dentro de la vivienda. Rural: origen del agua es de río, vertiente, estero, es decir, viviendas que no usa agua de la red pública ni de pozo o noria; o que no tiene agua por cañería.	Urbano: viviendas cuyo wc no esta conectado a alcantarillado o fosa séptica. Rural: viviendas cuyo wc no esta conectado a alcantarillado o fosa séptica, o cajón sobre pozo negro.	Viviendas en donde al menos hay un niño entre 7 y 12 años que no cursó ningún año de básicas.	Más de tres personas por ocupado dentro del hogar en los que el jefe de hogar no hubiere terminado la escuela primaria (se contabilizan viviendas).

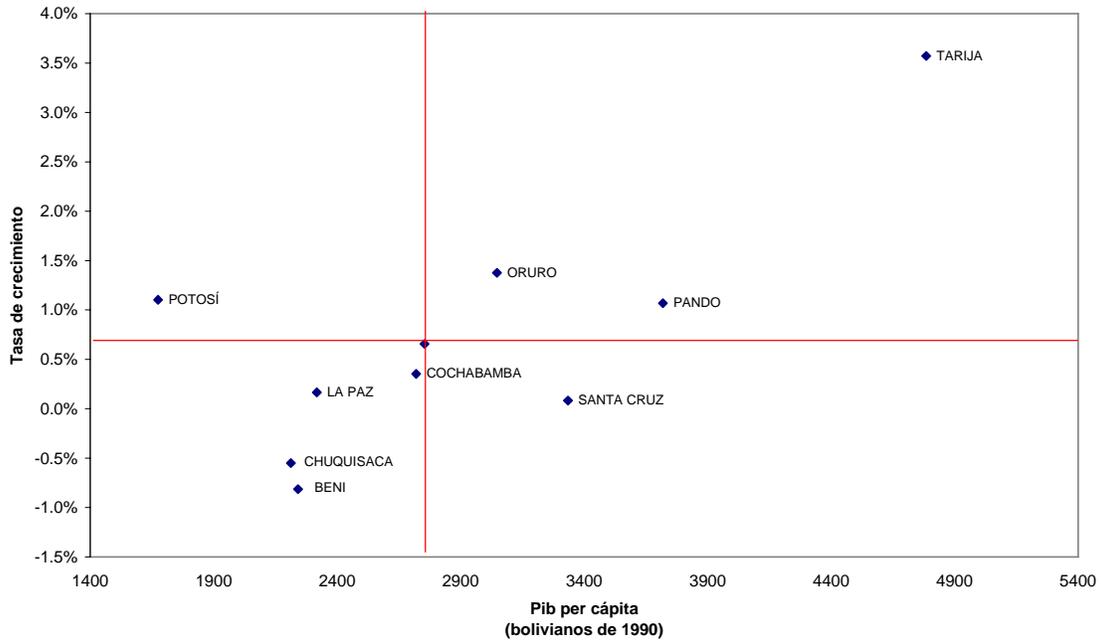
TIPO DE CRITERIOS							
PAÍS	AÑO	MATERIAL	HACINAMIENTO	AGUA POTABLE	ACCESO A SERVICIOS SERV HIG.	EDUCACION	SUBSISTENCIA : CAPACIDAD ECONÓMICA
COLOMBIA **	1993	Cabeceras Municipales: Viviendas móviles, refugio natural o puente; o, paredes exteriores de tela o desechos, o vivienda sin paredes; o, piso de tierra. Resto de los Municipios: Viviendas móviles, refugio natural o puente; o, paredes exteriores de tela o desechos, o vivienda sin paredes; o, piso de tierra y simultáneamente paredes en bahareque, guadúa, caña o madera.	Más de tres personas por cuarto	Cabeceras Municipales: Hogares sin sanitario; o, sin conexión con acueducto, en las cuales el agua utilizada proviniera de río, nacimiento, quebrada, acequia, carro-tanque o de la lluvia. Resto de los Municipios: Hogares que simultáneamente carecieran de sanitario y no tuvieran conexión con acueducto.		Hogares con por lo menos un niño entre 6 y 12 años, pariente del jefe de hogar, que no asista a un centro de educación formal.	Hogares con más de 3 personas por ocupado u hogares con más de 3 miembros sin ocupados, en los que el jefe hubiera aprobado como máximo dos años de educación primaria.
	2005	Son Viviendas móviles, o ubicadas en refugios naturales o bajo puentes, o sin paredes o con paredes de tela o de materiales de desecho o con pisos de tierra, en la zona rural el piso de tierra debe estar asociado a paredes de material semi permanente o perezcedero.	Se consideran en esta situación las viviendas con más de tres personas por cuarto (excluyendo cocina, baño y garaje).	En las cabeceras, comprende las viviendas sin sanitario o que careciendo de acueducto se provean de agua en río, nacimiento, carro tanque o de la lluvia. En el resto, dadas las condiciones del medio rural, se incluyen las viviendas que carezcan de sanitario y acueducto y que se aprovisionen de agua en río, nacimiento o de la lluvia.		Considera los hogares donde uno o más niños entre 7 y 11 años, parientes del jefe que no asisten a un centro de educación formal.	Personas que pertenecen a hogares con más de tres personas por miembro ocupado y cuyo jefe ha aprobado, como máximo, dos años de educación primaria.
PERU	1993	Viviendas con paredes exteriores de estera; o, piso de tierra y paredes exteriores de quincha, piedra con barro, madera u otros materiales; o viviendas improvisadas (de cartón, lata, ladrillo y adobe superpuesto, etc.)	Más de tres personas por cuarto sin contar baño cocina, ni pasillos	No definido	Viviendas que no dispongan de servicio higiénico por red de tubería, o por acequia o canal o no tiene servicio higiénico.	Hogares con al menos un niño entre 6 y 12 años que no asiste a centros de enseñanza	Hogares donde cuyo jefe tiene educación primaria incompleta y que tienen más de 3 personas por miembro activo.

TIPO DE CRITERIOS							
PAIS	AÑO	MATERIAL	HACINAMIENTO	AGUA POTABLE	ACCESO A SERVICIOS SERV HIG.	EDUCACION	SUBSISTENCIA : CAPACIDAD ECONÓMICA
MÉXICO	1990	Viviendas con techo de material de desecho o lámina de cartón, o paredes de material de desecho, o lámina de cartón, carrizo, bambú o palma, o piso de tierra	Más de tres personas por cuarto o duermen en el mismo cuarto que cocinan.	vivienda cuya forma de abastecimiento es agua entubada proveniente de llave pública o hidrante o no dispone de agua entubada.	viviendas que no dispongan de excusado o sanitario.	Hogares con al menos un niño entre 6 y 12 años que no asiste a centros de enseñanza.	Hogares donde cuyo jefe tiene educación primaria incompleta o que no sabe leer ni escribir y que tienen más de 3 personas por miembro activo.
	2000	Viviendas con techo de material de desecho o lámina de cartón y paredes de material de desecho, o lámina de cartón, lámina de asbesto o metálica, o carrizo, bambú o palma y piso de tierra.	Más de tres personas por cuarto	Vivienda cuya forma de abastecimiento es: agua entubada de llave pública, o agua entubada que acarrear de otra vivienda, o agua de pipa, o agua de un pozo, río, lago, arroyo u otra, o cuya forma de abastecimiento es: agua entubada dentro de la vivienda o agua entubada fuera de la vivienda pero dentro del terreno y le llega agua cada tercer día, o dos veces por semana, o una vez por semana, o de vez en cuando, o cuya forma de abastecimiento es: agua entubada dentro de la vivienda, o agua entubada fuera de la vivienda, pero dentro del terreno y llega a diario y una parte del día.	Viviendas que no dispongan de excusado o sanitario, o retrete o fosa, o letrina, o hoyo negro o pozo ciego; o viviendas que si disponen de los servicios anteriores y que su uso sea compartido, o viviendas que si disponen de los servicios anteriores y cuya conexión al agua es: le echan agua con cubeta o no se le puede echar agua, o viviendas cuyo desagüe de aguas sucias es a una tubería que va a dar a una barranca o grieta, o a un lago, río o mar, o no tiene drenaje	Hogares con al menos un niño entre 6 y 12 años que no asiste a centros de enseñanza.	Hogares donde cuyo jefe tiene educación primaria incompleta y que tienen más de 3 personas por miembro activo.

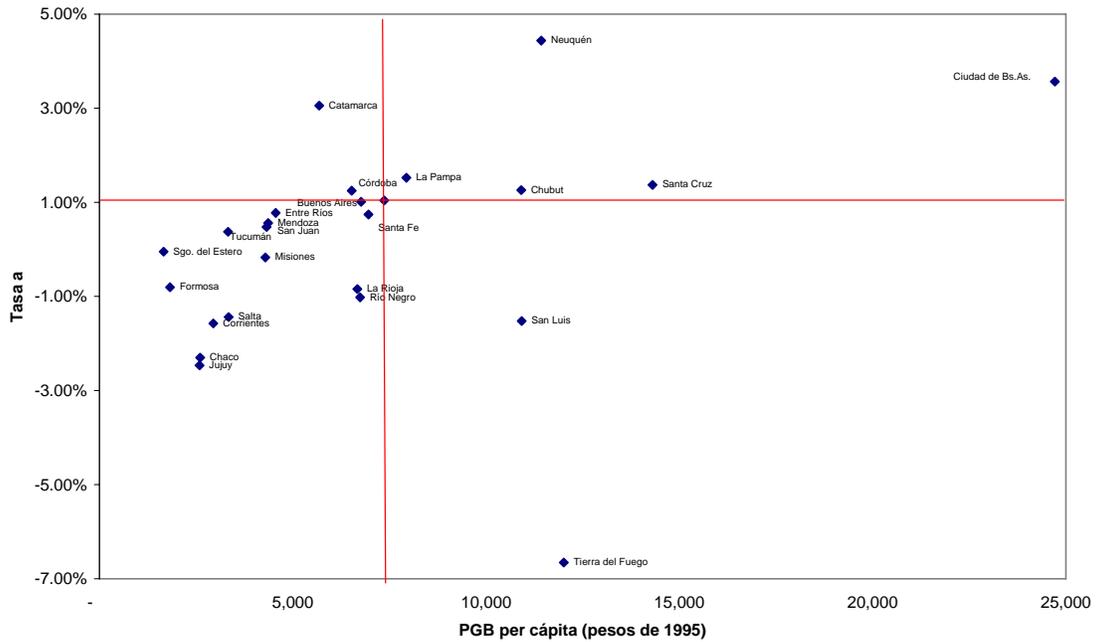
ANEXO 1:

CLASIFICACIÓN DE LOS TERRITORIOS DE CADA PAÍS POR CUADRANTES

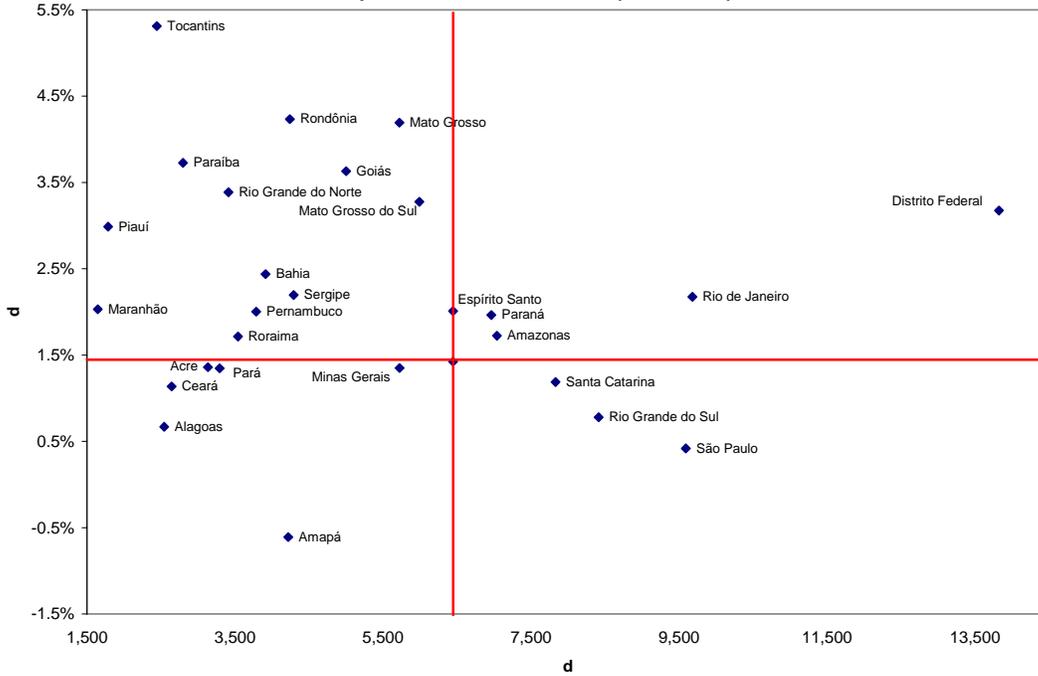
Bolivia: Clasificación de los departamentos en base al PIB per cápita 2004 y tasa de crecimiento promedio anual del PIB per cápita 1990-2004



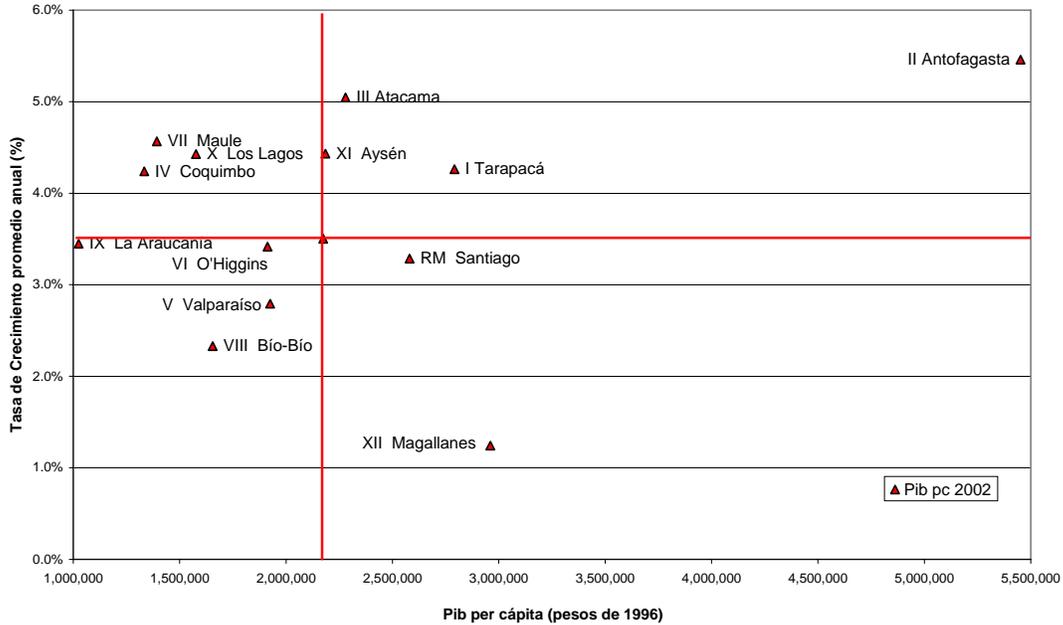
Argentina: Clasificación de las Provincia en base al PGB per cápita 2001 y tasa de crecimiento promedio anual del PGB per cápita 1990-2001



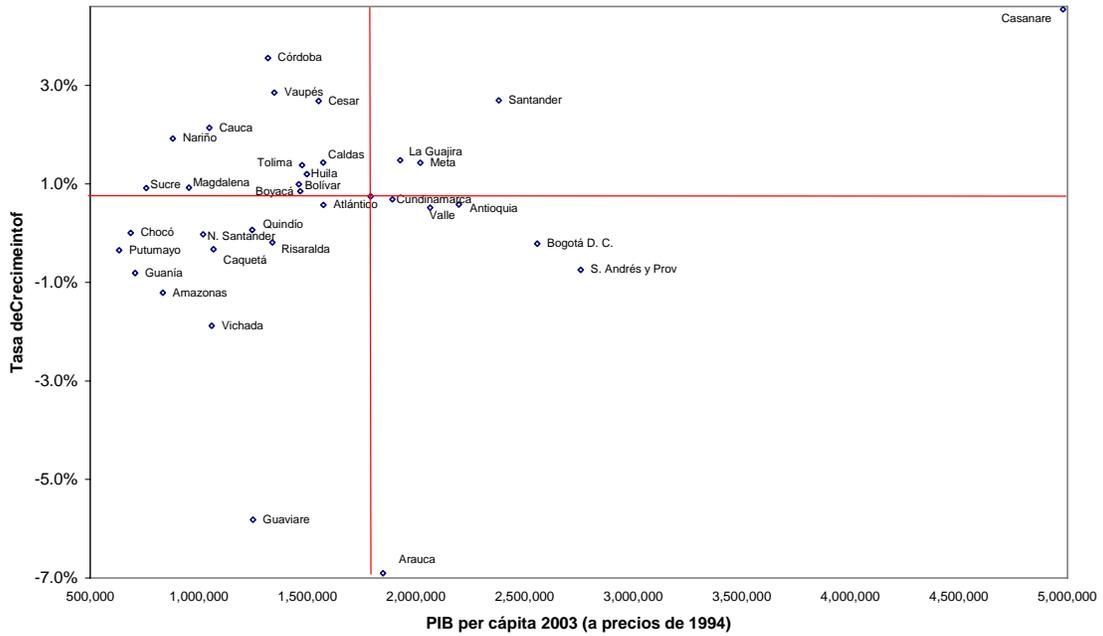
Brasil: Clasificación de los Estados en base al PIB Per Cápita 2002 y tasa de crecimiento promedio anual 1992-2002 (\$R de 2000)



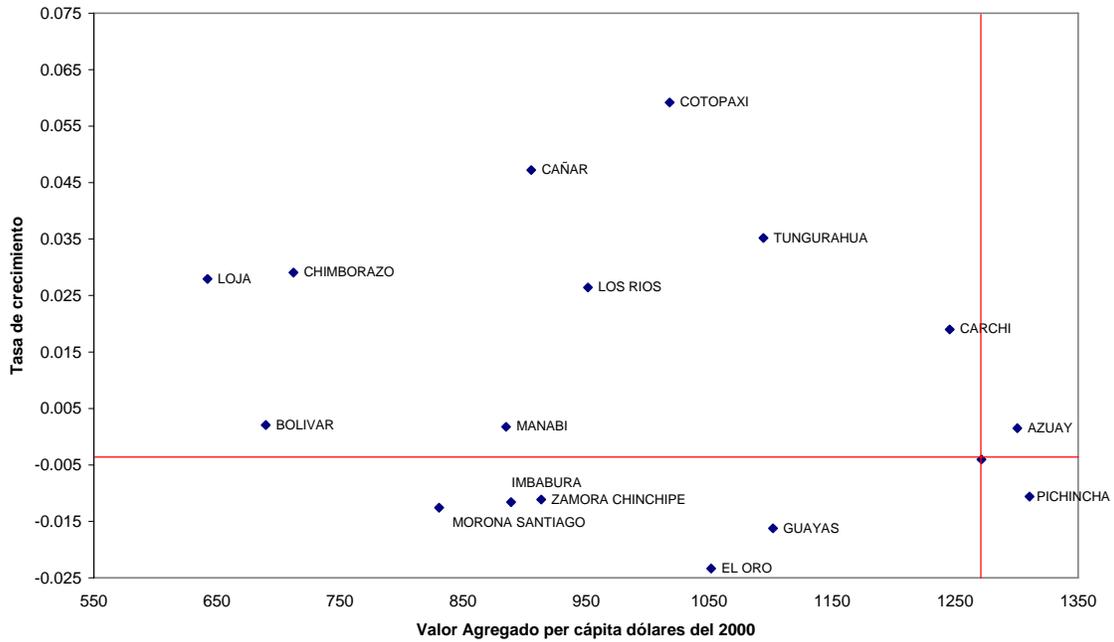
Chile: Clasificación de las regiones en base al PIB per cápita 1990-2002 y tasa de crecimiento promedio anual del PIB per cápita 1990-2002



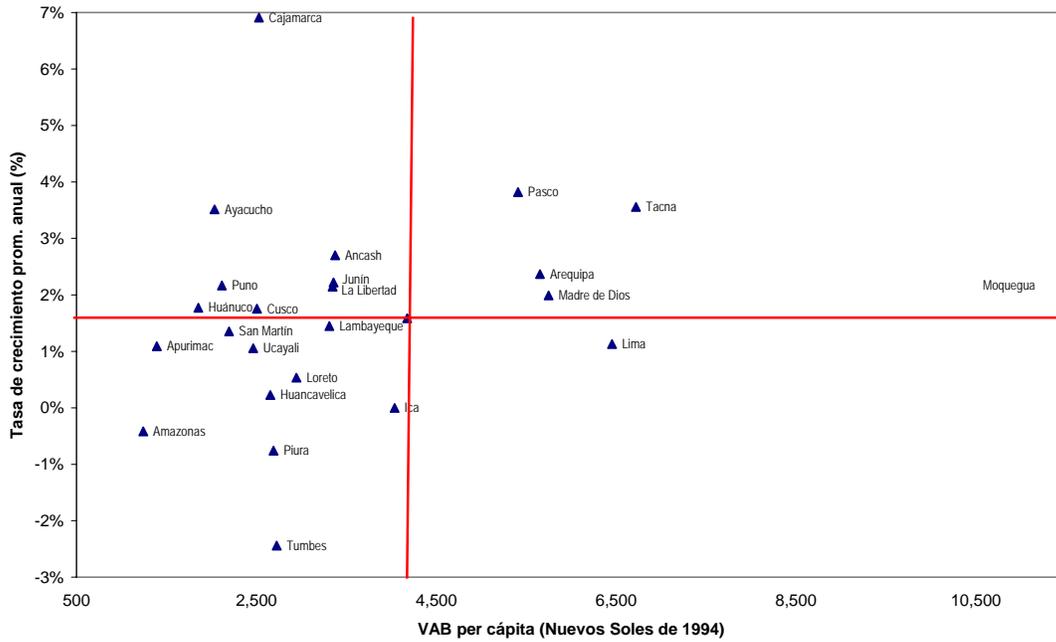
Colombia: Clasificación de los Departamentos en base al PIB per cápita 2003 y tasa de crecimiento promedio anual del PIB per cápita 1990-2003



Ecuador: Clasificación de las provincias en base al Valor Agregado per cápita 2001 y tasa de crecimiento promedio anual del valor Agregado per cápita 1993-2001



Perú: Clasificación de las regiones en base al VAB per cápita 2001 y tasa de crecimiento promedio anual del VAB per cápita 1994-2001



México: Clasificación de los Estados en base al PIB per cápita 2003 y la tasa de crecimiento promedio anual del PIB per cápita 1993-2003

